



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DEL POSGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON
MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR

TÍTULO: UNASUR COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN REGIONAL-
INTERGUBERNAMENTAL EN SURAMÉRICA. LA INTEGRACIÓN EN
INFRAESTRUCTURA, PERIODO 2014-2017

Autor: Edison Patricio Villagómez Samaniego

Tutor: Dr. Rogelio Plácido Sánchez Levis

Quito, mayo de 2018



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.048- 2018.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los nueve días del mes de mayo del año dos mil dieciocho, **EDISON PATRICIO VILLAGÓMEZ SAMANIEGO**, portador del número de cédula: 060345020E, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR 2015-2017**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"UNASUR COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN REGIONAL-INTERGUBERNAMENTAL EN SURAMERICA. LA INTEGRACIÓN EN INFRAESTRUCTURA, PERÍODO 2014-2017"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**.

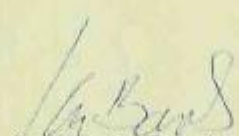
Habiendo obtenido las siguientes notas:

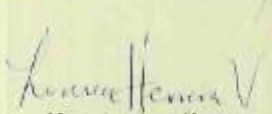
Promedio Académico:	8.51
Tesis Escrita:	7.62
Grado Oral:	7.12

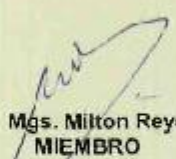
Nota Final Promedio: 7.94

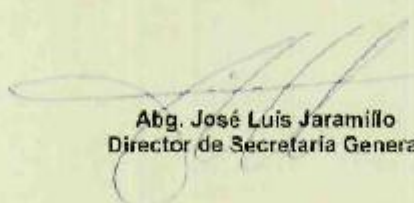
En consecuencia, **EDISON PATRICIO VILLAGÓMEZ SAMANIEGO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Dra. Katalina Barreiro
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL


Mgs. Lorena Herrera
MIEMBRO

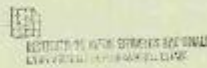

Mgs. Milton Reyes
MIEMBRO


Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General

De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original

Folios 11
Fecha 14/05/2018


Secretaría General


**SECRETARÍA
GENERAL**

Autoría de la tesis

Yo, Edison Patricio Villagómez Samaniego, máster, con CC 0603450206, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Edison Patricio Villagómez Samaniego
Firma
CC:0603450206

Autorización para la publicación de la tesis

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuerte de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 09 de mayo de 2018



EDISON PATRICIO VILLAGÓMEZ SAMANIEGO
CC:0503450206

Resumen

El presente trabajo de investigación analizó los factores que han limitado el avance hacia una integración suramericana en el ámbito de las infraestructuras, durante el periodo 2014-2017. Considerando que el análisis de las experiencias que se sucedieron en este ámbito requiere de una contextualización de Unasur en el marco de las iniciativas regionales de integración y concertación, se realizó una aproximación al complejo proceso de construcción intergubernamental suramericano. Estos elementos refuerzan los análisis sobre las estrategias y políticas de infraestructura que desde el Cosiplan repercutieron en el ámbito regional; concluyendo que con independencia de las voluntades políticas expresadas; la debilidad de estrategias y políticas regionales de infraestructura, la primacía de los intereses nacionales, la carencia de suficiente voluntad política y los conflictos con actores locales, registradas en el periodo 2014-2017, limitaron el avance a una integración efectiva en el ámbito de las infraestructuras.

Palabras claves: integración suramericana; infraestructura; Unasur; Cosiplan; intereses nacionales.

Abstract

This research analyzed the factors that have limited the progress towards a South American integration in the field of infrastructure, during the period 2014-2017. Considering that the analysis of the experiences that took place in this area requires a contextualisation of Unasur within the framework of the regional integration and consensus initiatives, an approximation was made to the complex intergovernmental construction process in South America. These elements reinforce the analysis of the strategies and infrastructure policies that from the Cosiplan had repercussions in the regional scope; concluding that regardless of the political will expressed; the weakness of regional infrastructure strategies and policies, the primacy of national interests, the lack of sufficient political will, and conflicts with local actors, registered in the 2014-2017 period, limited progress towards effective integration in the field of infrastructure.

Keywords: South American integration; infrastructure; Unasur; Cosiplan; national interests.

Dedicatoria

“No es la fuerza, sino la perseverancia de los altos sentimientos la que hace a los
hombres superiores”

Friedrich Nietzsche

A Elizabeth y María Paz, como muestra percedera de amor ,
dedicación,y constancia.

Patricio Villagómez

Agradecimiento

Este proyecto es el resultado del esfuerzo conjunto de toda la familia. A mi esposa y padres, quienes a lo largo de toda mi vida han apoyado y motivado mi formación académica, creyeron en mí en todo momento y no dudaron de mis habilidades. A mis profesores, a quienes les debo gran parte de mis conocimientos, gracias a su paciencia y enseñanza. Finalmente un eterno agradecimiento a esta prestigiosa universidad la cual abre sus puertas a jóvenes como nosotros, preparándonos para un futuro competitivo que beneficie al desarrollo del país.

Patricio Villagómez Samaniego

Índice de contenido

Introducción.....	5
Capítulo I: Fundamentación Teórica	12
1.1 Realismo: interés nacional	12
1.2 Regionalismo como categoría de análisis	14
1.3 Funcionalismo: la integración alejada de cuestiones políticas para satisfacer las necesidades de los Estados-nación	19
1.4 Intergubernamentalismo: recuperación del rol de los Estados nación.....	26
Capítulo II : Desarrollo de la infraestructura en las propuestas de integración en América Latina	29
2.1 Aspectos históricos relevantes de la integración latinoamericana.....	29
2.2 El Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN): prioridad a la agenda económica comercial.....	35
2.3 Organización de Estados Americanos (OEA).....	38
2.4 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): agenda de diálogo y concertación política	40
2.5 Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA): la integración impulsada desde lo político	41
2.6 Limitaciones de las iniciativas de integración y concertación.....	42
Capítulo III: Unión Sudamericana de Naciones: la prioridad en desarrollo social, estabilidad política e intereses nacionales	47
3.1 Contexto global y regional de la creación de UNASUR	47
3.2 Principios, propósitos y marco normativo	50
3.2 El proceso de construcción institucional	55
3.2 Unasur: disputa entre el interés nacional y los propósitos integradores	58
Capítulo IV: El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento y los factores que comprometieron el desarrollo de la integración	62
4.1 Infraestructura Regional Suramericana: ¿plan para el desarrollo de la infraestructura en la región?.....	62
4.2 El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).....	65
4.2.1 Proyectos prioritarios del Cosiplan	71

4.2.2 Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	73
4.2.3 Acceso nororiental al Río Amazonas	76
4.2.4 Corredor ferroviario bioceánico	78
4.2.5 Ruta de conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam	80
4.2.6 Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata	81
4.2.7 Conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda.....	82
4.2.8 Interconexión ferroviaria entre Argentina, Paraguay y Uruguay	83
4.3 De las proyecciones ideales a la realidad de la cooperación en infraestructura en la región	84
4.3.1 Quehacer del Cosiplan: entre valoraciones positivas y negativas.....	84
4.3.2 Intereses nacionales en la creación del Cosiplan	87
4.3.3 Otras de las limitaciones: conflictos sociales y ambientales.....	89
Capítulo V: Participación de Ecuador en los proyectos para el desarrollo de la infraestructura suramericana.....	94
5.1 Ecuador en los proyectos de integración en infraestructura	94
Conclusiones.....	99
Recomendaciones	104
Bibliografía.....	106

Índice de tablas

Tabla 1. Estado de los proyectos individuales Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito.....	75
Tabla 2. Estado de los proyectos individuales del acceso nororiental al Río Amazonas	76
Tabla 3. Estado de los proyectos individuales de la ruta de conexión entre Venezuela, Guayana y Surinam	80
Tabla 4. Estado de los proyectos individuales del mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata	81
Tabla 5. Estado de los proyectos individuales de la conexión vial Foz-Ciudad del Este- Asunción-Clorinda	82
Tabla 6. Estado de los proyectos individuales de la interconexión ferroviaria entre Argentina, Paraguay y Uruguay	83
Tabla 7. Particularidades de los proyectos del Eje Andino que benefician a Ecuador...	95
Tabla 8. Composición de la API por países	96

Índice de figuras

Figura 1. Principios del Cosiplan	67
Figura 2. Número de proyectos por eje	70
Figura 3. Número de proyectos por etapa	71
Figura 4. Número de proyectos por subsector	72
Figura 5. Proyectos individuales del Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito	74
Figura 6. Particularidades principales del Corredor ferroviario bioceánico.....	78
Figura 7. Proyectos del Eje Andino que benefician a Ecuador	95

Introducción

A principios del siglo XX, los países de América del Sur apostaron por nuevas experiencias de integración, en consonancia con las particularidades de un contexto donde imperaban fundamentalmente gobiernos de izquierda. El interés de establecer alianzas de cooperación, garantizar estrategias en torno a la seguridad, dar respuesta a necesidades internas y posicionarse en el escenario internacional constituyeron resortes para iniciar la experiencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), renombrado en 2007 como Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Inició así la construcción de un escenario enfocado hacia la concertación y la coordinación de las políticas exteriores, la convergencia de procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), así como hacia la integración física, energética y de comunicaciones (Unasur, 2008: 1).

El cumplimiento de esos objetivos condujo al desarrollo de una arquitectura institucional que promovió la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) para coordinar y delimitar acciones de planificación y ejecución en este ámbito (Cosiplan, 2009: 1). Precisamente en la labor desde esta instancia se concentra este estudio, es decir, importa conocer el desempeño en relación al ámbito de la infraestructura a partir del funcionamiento del Cosiplan durante el periodo 2014-2017. Para el actual estudio se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué factores han limitado el avance hacia una integración suramericana en el ámbito de las infraestructuras desde la Unasur, durante el periodo 2014-2017?

Tras el interés de dar respuesta a esa interrogante, se presentan los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar los factores que han limitado el avance hacia una integración suramericana en el ámbito de las infraestructuras, durante el periodo 2014-2017.

Objetivos específicos:

1. Contextualizar la propuesta de integración en infraestructura a partir de las iniciativas existentes en América Latina.
2. Determinar los principios e intereses que mediaron en la conformación de la Unasur.
3. Analizar los estrategias, intereses nacionales y conflictos ambientales con actores locales que más comprometieron el desarrollo de los planes y los proyectos prioritarios de infraestructura acordados desde el Cosiplan.
4. Determinar la participación de Ecuador en los proyectos para el desarrollo de la infraestructura suramericana.

La hipótesis planteada en este trabajo apunta hacia: Con independencia de las voluntades políticas expresadas, la debilidad de estrategias y políticas regionales de infraestructura, la primacía de los intereses nacionales, la carencia de suficiente voluntad política y los conflictos con actores locales, registrados en el periodo 2014-2017, limitaron el avance hacia una integración efectiva en el ámbito de las infraestructuras desde el Cosiplan, dejando espacios para acciones de cooperación intergubernamental.

El estudio sobre Unasur como experiencia de cooperación regional intergubernamental se realizará durante el periodo 2014-2017, pues es la etapa más actualizada en relación al trabajo de la organización y, por tanto, se tendrá acceso a la información necesaria para responder los objetivos planteados. Su proximidad en el tiempo permitirá presentar un estudio más actualizado. Además, durante este periodo, que coincide con la Secretaría General de Ernesto Samper (iniciado el 22 de agosto de 2014), se impulsaron siete proyectos viales prioritarios¹ (porque involucraban a todos los países miembros), lo cual avizoraba un quehacer activo de Cosiplan. Estos proyectos son los que se analizan en este estudio para determinar el avance de la integración en infraestructura.

¹ Los proyectos eran: corredor Caracas Bogotá; acceso nororiental al río Amazonas; el corredor ferroviario Bioceánico; la ruta de conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam y el mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata; la conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda y la interconexión ferroviaria entre Argentina, Paraguay y Uruguay (Cosiplan, 2014: 1).

También justifica la selección del marco temporal, la opinión internacional sobre el quehacer de la organización en relación a los objetivos planteados en el ámbito de infraestructura. Según informó Terra (2017: 1), el Canciller paraguayo, Eladio Loizaga, reconoció que durante este periodo, los objetivos del Cosiplan quedaron relegados ante intereses ideológicos, por lo que no se logró la ingeniería de intercomunicaciones e infraestructura entre los Estados miembros. La declaración del Canciller se considera el reflejo de un contexto caracterizado por oleadas ideológicas y no por cálculos de factibilidad y sólidas estrategias y políticas regionales de infraestructura.

Las teorías que aportan en la explicación del caso de estudio son el realismo, el funcionalismo, el regionalismo y el intergubernamentalismo. Se han seleccionado los postulados de estos paradigmas ya que ayudan a explicar la actuación de los países, así como la configuración de los escenarios de integración y también porque no se tuvo acceso a fuentes directas sobre el tema. Además, ha de considerarse que su empleo se ajusta a los objetivos del estudio y a los elementos que conforman la hipótesis. Por ejemplo, como se pretende evidenciar, en la integración en infraestructura mediaron intereses nacionales, lo cual se fundamenta en la concepción realista sobre la actuación de los Estados defendida por autores como Morgenthau (2006: 12). Se considera que aunque sus postulados explican el comportamiento del Estado en situaciones de conflicto (situación que no se da en el escenario de análisis), sus categorías interés nacional, poder y seguridad ayudarían a identificar uno de los factores que interfirieron en la conformación de la Unasur y que limitaron el progreso en el ámbito de estudio.

En tanto, el regionalismo, específicamente el nuevo regionalismo, de acuerdo a los postulados de Kuwayama (1999: 34) permite que el análisis sobre el proceso de conformación en la Unasur pueda entenderse como un proceso ofensivo y flexible que permite mejorar la inserción internacional, a partir de transformaciones en varios ámbitos. Además, desde la perspectiva de sus autores se otorga importancia a la participación de otros actores. Precisamente, ese reconocimiento o no de la intervención de los otros es una de las cuestiones que se pretenden demostrar con esta investigación.

Por su parte, el funcionalismo ayudará a evidenciar cómo, contrario a lo planteado en sus postulados y al interés de prestar atención a sectores de interés común y a la cooperación

técnica como señaló Mitrany (1933), la integración en esta región lejos de centrarse en cuestiones técnicas, propias del ámbito de infraestructura, respondió a posiciones políticas de los países miembros, lo cual también pudo haber limitado el avance al diseñarse estrategias que respondieron más a voluntades políticas y no a criterios de factibilidad.

Para el intergubernamentalismo, de acuerdo a lo planteado por Hoffmann (1989), los líderes políticos se muestran dispuestos a reducir su autonomía cuando aprecian posibilidades de beneficio y, por ello, se ajustan a los intereses de la organización regional. Este posicionamiento y actuación constituye un elemento esencial para evaluar la participación de los países en las estrategias y las políticas de infraestructura en determinados momentos de acuerdo a una voluntad que ante cambios de circunstancias limita la actuación.

A pesar de ello, se es consciente de las distancias geográficas, cronológicas, culturales, históricas y políticas que separan el presente estudio del ámbito de surgimiento de estas teorías. Aun así, se considera que constituyen aproximaciones conceptuales válidas para explicar los procesos que se estudiarán en este trabajo, ya que la Unasur posee posibilidades de investigación, principalmente desde miradas críticas, que ayuden a reconocer las principales factores que incidieron en el avance o no de la integración en infraestructura.

Por tanto, el presente proyecto se posiciona como aporte científico, al estudiar un ámbito de la arquitectura institucional de la organización y proponer hechos y consecuencias que funcionen como fundamentos de rigor para comprender que en las experiencias de integración no basta con establecer percepciones sobre buenas intenciones.

La desactualización de estudios nacionales sobre la integración en infraestructura; así como el vacío de investigaciones académicas sobre el tema justifican la originalidad y relevancia de la actual propuesta, ya que más allá de intenciones políticas e ideológicas se hace necesario conocer sobre un tema que mantiene constante actualidad en el contexto de las políticas, iniciativas y foros integradores, así como en los planes y estrategias de desarrollo económico.

También el aporte de la investigación es de impacto para la sociedad, pues con el reconocimiento de prácticas que generaron conflictos con las comunidades, se contienen los elementos para proponer transformaciones a favor de una mayor participación ciudadana y una afectación menor a los ecosistemas donde residen.

Con la investigación empírica se identificó que las acciones prácticas difirieron de los objetivos declarados y de los discursos que se sucedieron al interior de la organización. Los principales cuestionamientos se concentran en las insuficientes evaluaciones y controles del impacto ambiental; así como en el inalcanzable modelo de desarrollo augurado por la integración (Jarrín, 2015: 2). El problema radica en: “una concepción limitada de la integración desde la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la ausencia de una estrategia a largo plazo, que pone en duda la verdadera conveniencia y necesidad de los proyectos establecidos en relación a la infraestructura” (Torres, 2016: 15).

Para Zibechi (2015: 6) los impactos generados solo se evidencian en un cambio del ordenamiento territorial y en la generación de conflictos sociambientales, pues existieron contradicciones con las comunidades asentadas en áreas involucradas en los proyectos de interconexión física. La realización de esas obras afectó la biodiversidad, provocando esencialmente la deforestación en asentamientos nativos o espacios no contemplados en áreas protegidas (Killeen, 2017: 1). No obstante, desde los estatutos del Cosiplan (2009: 1) se establece que durante las inversiones y las ejecuciones no se podían violar los intereses de desarrollo social y de desarrollo económico sustentable.

En contraposición, no se realizaron encuentros con los pueblos afectados o involucrados para intercambiar sobre la materialización de los proyectos, lo cual tampoco está en consonancia con el principio de la Unasur que dicta la promoción de la diplomacia ciudadana, lo cual garantizaría un intercambio mediante el diálogo y la interacción, con el objetivo de contar con una retroalimentación activa (Unasur, 2008: 4).

El análisis de la integración en infraestructura como experiencia de cooperación regional intergubernamental en la Unasur, durante el periodo 2014-2017 requiere de la realización de una investigación con enfoque cualitativo, ya que se emplea el análisis documental

para obtener la información necesaria que propicia dar respuesta a los objetivos propuestos.

Dada la naturaleza del problema a estudiarse y tras el interés de tratarlo de la mejor forma posible; se realiza un estudio de tipo descriptivo, pues se corresponde con el grado de profundidad del problema propuesto. Se concuerda con Hernández, Fernández y Batista (2010: 102) al señalar que “desde el punto de vista científico, describir es medir”. Por tanto, se seleccionan cuestiones propias de la Unasur y del Cosiplan para conocer, entender y analizar el fenómeno que se investiga a partir de su caracterización. Luego se explican los factores que han limitado el avance hacia una integración suramericana en el ámbito de las infraestructuras, durante el periodo 2014-2017.

Además, la descripción se emplea para presentar la dinámica y los objetivos de la Unasur, el progreso en el desarrollo de la integración en infraestructura y las iniciativas relacionadas con este ámbito entre los países, así como la interferencia de intereses nacionales.

La estrategia de investigación es documental. Para cumplir con los objetivos propuestos se revisaron fundamentalmente documentos de la Unasur, ya sean tratados, protocolos o actas de las reuniones para conocer sus criterios y experiencias en relación al funcionamiento del Cosiplan, institución que se asume como caso de estudio.

En consecuencia con los objetivos y el procedimiento metodológico planteado se presenta el informe de investigación, cumpliendo con la siguiente estructura:

El capítulo I *Fundamentación Teórica* expone los postulados que ayudan en la formación de una noción empírica sobre el tema objeto de estudio a partir de una revisión bibliográfica sobre el Realismo, el Regionalismo, el Funcionalismo y el Intergubernamentalismo. Este marco teórico sirve de soporte conceptual a la demostración de los elementos que se señalan en la hipótesis planteada en este trabajo sobre los intereses nacionales, la participación o no de otros actores y la debilidad de estrategias y políticas regionales de infraestructura, debido a una primacía de posiciones políticas y no técnicas.

En tanto, el capítulo 2 *Desarrollo de la infraestructura en las propuestas de integración en América Latina* expone una contextualización del tema de la infraestructura en estas iniciativas que precedieron a la Unasur, con la finalidad de dar respuesta al primer objetivo específico de la investigación y de demostrar que estas propuestas en la región han otorgado mayor relevancia al tema comercial.

El capítulo 3 *Unión Sudamericana de Naciones: la prioridad en desarrollo social, estabilidad política e intereses nacionales* presenta un acercamiento a este organismo; partiendo de la presentación de las circunstancias contextuales que motivaron su creación. Además, se presenta una aproximación del complejo proceso de construcción intergubernamental suramericano, a partir de una evaluación de los principios e intereses que mediaron en su surgimiento.

El capítulo 4 *El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento y los factores que comprometieron el desarrollo de la integración* detalla el análisis empírico de este estudio que más se relaciona con la pregunta de investigación, a partir del análisis de las estrategias y políticas de infraestructura que desde el Cosiplan y la IIRSA repercutieron en el ámbito regional. Para lograr una comprensión del tema de estudio se expone el estado de los proyectos priorizados de 2014 a 2017, lo cual ayudará a reconocer los factores que han limitado el avance, así como la interferencia de los intereses nacionales y los conflictos con actores locales.

El capítulo 5 *Participación de Ecuador en los proyectos para el desarrollo de la infraestructura suramericana* presenta las acciones de infraestructura donde participó Ecuador o que beneficiarían a este ámbito en el país. La información que se presenta ayuda a demostrar la intefrenecia de la voluntad política, por encima de criterios de factibilidad.

Por último se presentan las conclusiones del estudio donde se demuestra la hipótesis y en función de los resultados más relevantes por objetivos específicos se detallan las recomendaciones.

Capítulo I: Fundamentación Teórica

La ampliación de los conocimientos sobre el tema objeto de estudio del presente trabajo, y la consiguiente formación de una noción empírica sobre el mismo, llevan a construir un marco teórico integrado por los siguientes postulados: Realismo, Regionalismo, Funcionalismo e Intergubernamentalismo.

El referido marco teórico servirá de soporte conceptual a la demostración de la hipótesis planteada en este estudio, que apunta hacia los factores que explican el discreto avance de la integración en el ámbito de las infraestructuras. Asimismo, los mencionados postulados, permitirán enmarcar el objeto de estudio, dentro del complejo proceso de construcción intergubernamental suramericano, en el que a decir de los intergubernamentalistas, interactúan dinámicas asociadas a la construcción de su marco racional, al permanente ejercicio de negociación, y los pasos para la construcción de su aún incipiente institucionalidad.

El análisis cualitativo de la información y el empleo crítico de los postulados teóricos serán esenciales para el marco de análisis de la experiencia. Se es consciente de las distancias geográficas, cronológicas, culturales, históricas y políticas que separan el presente estudio del ámbito de surgimiento de estas teorías. Aun así, se considera que constituyen aproximaciones conceptuales válidas para explicar los procesos que se estudiarán en este trabajo.

1.1 Realismo: interés nacional

Conocida como una de las teorías emblemáticas de las relaciones internacionales, el realismo ha transitado por múltiples periodos de análisis, que han posibilitado consolidar su postura como paradigma. No obstante, en cada una de sus revisiones se teoriza sobre las restricciones que establece la naturaleza del ser humano, entendido como egoísta y dispuesto siempre a satisfacer su propio bienestar individual, y la ausencia de una autoridad central en el sistema internacional, considerada y definida como anarquía.

Autores clásicos como Hans Morgenthau hacen referencia a la relación necesaria entre política exterior y realismo. Además, insiste en el papel del Estado como actor principal

del sistema internacional, como actor unitario, racional y que persigue garantías a su seguridad nacional y a su soberanía, sin que existan injerencias externas en sus asuntos internos (Viotti y Kauppi 1998: 6-7). Por tanto, esta perspectiva ayudará a entender la actuación de los Estados en el ámbito regional y los resortes que motivaron sus procedimientos, a partir de dimensiones como poder, seguridad e intereses.

Para este paradigma, las relaciones en el escenario internacional se establecen y manifiestan mediante premisas claves como son el poder y el interés nacional (Donnelly, 2000). En tal sentido, el interés nacional del Estado estimula el diseño o definición de una política externa que se ajuste a esos propósitos; ya que “los objetivos de política exterior deben ser definidos en términos del interés nacional y deben ser apoyados con el poder adecuado” (Morgenthau, 2006: 12). Es por ello, que puede concebirse que los Estados de América del Sur participan en el escenario internacional y específicamente en el ámbito de infraestructura regional en respuesta a esos fines. Como se analizará más adelante, en este sentido, destaca la postura de Brasil.

En los postulados de Morgenthau (2006) se encuentran los referentes necesarios para analizar tal comportamiento. Puntualmente, el autor refiere que la participación en un escenario externo garantiza que se consolide o aumente el poder, a través del mantenimiento de la seguridad. Este postulado ayuda a determinar por qué y bajo qué finalidad la actuación de los países contribuyó al avance o no de la integración en infraestructura.

Desde la visión realista existe un enfoque centrado en la actuación del Estado, como actor unitario, racional y protagonista del sistema internacional. En términos generales, resulta muy pertinente el enlace de la actuación externa con variables de tipo doméstica, en función del “interés nacional”. Los Estados actúan en correspondencia con las exigencias de los actores que ejercen fuerza en el escenario doméstico.

El interés nacional constituye un término que ha suscitado intensos debates desde su irrupción en el ámbito académico. Para Morgenthau (1948, citado en Tamossinio, 1989) se trata de la necesidad u obsesión de supervivencia. Según Tomassini (1989) también depende de los diversos aspectos relacionados con los intereses de determinados

segmentos de las sociedades; mientras que para Aron (citado en Tamossinio, 1989) no hay interés nacional en abstracto, sino que siempre ha de ser dotado de un contenido ideológico.

A partir de los postulados anteriores se plantea que el interés nacional refiere a aquellas cosas que los Estados desean proteger o alcanzar en el escenario internacional. En su determinación median las exigencias del escenario interno y cuestiones relacionadas con los valores y la ideología, aunque Morgenthau así no lo haya reconocido. Este planteamiento se considerará a la hora de evidenciar uno de los elementos presentes en la hipótesis de este estudio.

Por ejemplo, en cuestiones de interés nacional, una de las regularidades más persistentes es la resistencia del Estado a ceder soberanía en la conformación de los mecanismos de acción común. Debido a ello y contextualizado en la propuesta de Unasur, aunque se lograron acuerdos, no se avanzó de forma sólida, ni se alcanzó la supranacionalidad² esperada.

En consecuencia con los postulados planteados hasta el momento, es oportuno que en el análisis sobre la experiencia de cooperación en el ámbito de infraestructura se consideren los elementos que han perfilado la política exterior de los países y, además, se enfatice en los intereses nacionales y en el papel de la “diplomacia presidencialista” como peculiaridad de la construcción institucional y política de Unasur. Así será viable comprender cómo la actuación de las naciones frenó los esfuerzos regionales de integración en este ámbito.

1.2 Regionalismo como categoría de análisis

Posterior a la Guerra Fría, las uniones regionales se han incrementado y expandido internacionalmente, debido a los cambios en los conflictos ideológicos, el incremento de los procesos democráticos, los imperativos de la globalización y las limitaciones transnacionales de las naciones. Además, la culminación de este periodo impuso una

² Los Estados ceden parte de sus atribuciones de gobierno a organismos internacionales, mediante lo cual se crea una nueva representatividad institucional con poder de decisión.

ruptura total entre las anteriores y posteriores relaciones internacionales que impulsaron nuevos órdenes a nivel externo a pequeña y gran escala.

En este escenario y ante imperativos internos de los países en relación a su posición en el ámbito internacional se han expandido los proyectos regionales. Según Rodríguez (2012) esto se debe a que las naciones reconocen que son incapaces para dar respuesta de forma individual a sus necesidades, a las exigencias del escenario interno, al interés de lograr un mayor posicionamiento externo e incrementar su competitividad. Debido a ello, recurren a la regionalización para encontrar un escenario favorable que responda y garantice una transformación en relación a esas debilidades. De ahí que pueda entenderse que los países de la región promovieron la constitución del Cosiplan para superar las limitaciones que presentaban en el ámbito de la infraestructura y que no se podían modificar con acciones unilaterales.

Desde un enfoque más radical, Pipitone (1996) refiere que la regionalización ocurre ante imperativos fundamentalmente económicos, debido a la incapacidad de un sistema unipolar, al surgimiento de nuevos agentes o actores económicos internos, que imponen inestabilidades al sistema económico nacional, y a problemas mundiales que exigen de capacidades no presentes en los Estados. De acuerdo a ello se reconoce que durante el periodo del actual estudio el influjo económico existió, pero las acciones de infraestructura se concentraron en proyectos que preparaban las condiciones para un mejor flujo comercial.

Además de las circunstancias reconocidas por cada uno los autores antes citados, para esta investigación se asume que el proceso de regionalización se da ante circunstancias estatales específicas, ya sea por incapacidades o por exigencias internacionales. Esto evidencia que el surgimiento de bloques no ocurre de forma espontánea, sino que encuentra su estímulo en el interés de satisfacer determinadas necesidades o hacer frente a exigencias específicas.

La regionalización es entendida desde dos perspectivas; como complemento de la dinámica mundial y como una alternativa contraria a la globalización. La identificación

de una u otra premisa varía en correspondencia con la definición de región que se asume y el resultado o enfoque de la regionalización.

“La región alude a las comunidades imaginadas cuyas identidades se ven artificialmente construidas y promovidas para un conjunto específico de fines políticos” (Hurrell, 1996: 212). En tanto, la regionalización es el proceso, a través del cual esas comunidades se perfilan hacia un objetivo común, mediante la creación de bloques para satisfacer necesidades y/o hacer frente a la globalización (Hurrell, 1996: 212). Para Kacowicz (1998: 7), también puede concebirse al proceso de regionalización “como la negociación de una cultura o ideología única y como la promoción de formas alternativas o plurales de las organizaciones sociales y políticas”. Entonces, el regionalismo resulta el proyecto político de ese proceso de regionalización.

Específicamente, se trata de “los proyectos políticos que emergen a partir de vínculos entre actores gubernamentales o no gubernamentales, los cuales pueden ser estatales y transnacionales (Lerman, 2002: 13). Para Mittelman (1996: 193), el regionalismo también puede concebirse como una “nueva forma de organización económica o política”. “Este proceso para que sea exitoso debe culminar o transitar hacia un aumento de dinámicas y elementos homogéneos en relación a la cultura, la economía, la política y la seguridad” (Hettne, 1997: 229).

A pesar de ello, los primeros acercamientos teóricos a este enfoque y a las experiencias prácticas evidenciaron que durante la Guerra Fría aunque los procesos de regionalización estuvieron muy bien institucionalizados, las relaciones se basaban en juegos de suma cero, donde los intereses reinantes eran los de las grandes potencias y sus beneficios significaban un costo para las naciones periféricas (Rodríguez, 2012).

Sin embargo, desde la década del noventa, autores como Mittelman (1996: 208) hacen referencia a un nuevo regionalismo que significa la “concentración del poder político y económico que compiten en la economía global con múltiples flujos interregionales e intrarregionales”. En tanto, para Kuwayama (1999: 34) se trata de un proceso donde confluyen varias dimensiones, ya que no se centra solo en la cuestión económica, sino también en aspectos políticos, sociales y culturales. De ahí que el análisis sobre el proceso

de conformación en la Unasur pueda entenderse desde esta perspectiva, es decir, como un proceso ofensivo y flexible que permite mejorar la inserción internacional, a partir de transformaciones en varios ámbitos.

Desde un enfoque más aperturista, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994: 8) señala que es:

... el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

Desde el regionalismo abierto y como se analizará más adelante, puede entenderse por qué desde el acta constitutiva de la la Unasur no se insiste en una intención proteccionista comercial, sino en el mejoramiento de varias dimensiones que inciden en la competitividad internacional.

Por tanto, puede reconocerse que el nuevo regionalismo se distingue por el hecho de que la integración y sus consecuencias internas y externas no pueden concebirse de forma estática. Los efectos de este proceso son dinámicos, ya que en la medida que se avance y se establezcan consensos se genera crecimiento y bienestar para los países implicados (Sanahuja, 2007: 78-79).

Entre sus características principales puede reconocerse la cooperación política, la planeación y ejecución de proyectos, un equilibrio entre las relaciones de las comunidades participantes y un aumento del intercambio comercial entre los países miembros. En esta dinámica, el Estado se perfila como actor activo que debe promover “la racionalización de la producción, la construcción de infraestructura y la promoción de intercambios” (Mittelman, 1996: 208).

Por tanto, puede concebirse como la antítesis de la autarquía y del unilateralismo, ya que no defiende o promueve las relaciones unilaterales. Es por ello que a través de los proyectos políticos de la regionalización, los países buscan aumentar su participación en el escenario internacional, aprovechar sus ventajas competitivas para incrementar sus

vínculos comerciales, establecer escenarios económicos favorables para dar respuesta al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al acceso a los mercados regionales, para así estimular el incremento de su competitividad (Morales, 2007: 70). Cada uno de estos elementos se concibieron ante y durante la conformación de la Unasur y el Cosiplan.

De ahí que desde los supuestos señalados se puede concebir a la Unasur como una muestra del nuevo regionalismo y así fundamentar tanto su surgimiento en las incapacidades de los Estados de la región, como el interés en el ámbito de infraestructura desde el rol activo del Estado. No obstante, los postulados del regionalismo también ayudarán en el reconocimiento de algunas falencias o debilidades en relación a la participación de la sociedad civil y las relaciones o alianzas con los actores locales.

Además, los aportes de este enfoque serán oportunos para identificar el tipo de regionalismo presente en América del Sur, ya que desde las concepciones teóricas se reconoce al abierto y al cerrado. El primero alude a aquellos bloques que se conforman a partir de la participación de naciones de varios continentes y regiones; mientras que el segundo se da ante los vínculos de países que comparten la misma región geográfica, es decir, la membresía responde al sentido de pertenencia geográfica (Rodríguez, 2012: 1). Por lo tanto, en América del Sur se estuvo ante un regionalismo cerrado, lo cual está dado también por el interés nacional de seguridad y soberanía.

De lo expuesto con anterioridad se puede concluir que desde el regionalismo se aboga por integraciones de países que comparten o no una región para promover alianzas de cooperación, donde el Estado asume un rol activo, pero se reconoce la participación de otros actores. Las relaciones se sustentan en valores e intereses compartidos, con la finalidad de hacer frente a los retos e incapacidades que se presentan, desde ámbitos políticos, económicos y sociales.

De ahí que las relaciones que se suscitaron en el ámbito de infraestructura estuvieron dadas por ese interés de superar limitaciones donde el Estado asumió un rol activo, pero también se promovió el reconocimiento y la participación de otros actores. Es por ello que sus postulados pueden ayudar a explicar y analizar la importancia que para la integración tiene la intervención de otros actores, como los sociales. Por tanto, desde esta

perspectiva se podría dar respuesta al objetivo tres, pues los conflictos pudieron ser el resultado del irreconocimiento de su participación.

1.3 Funcionalismo: la integración alejada de cuestiones políticas para satisfacer las necesidades de los Estados-nación

La preservación de la paz, luego de la segunda Guerra Mundial, fue el escenario de auge de estos postulados que tuvieron a David Mitrany como principal exponente. El pensamiento de este autor se concentró en los análisis sobre los procedimientos o alternativas para evitar nuevas conflictos e incrementar la probabilidad de paz universal. Por ello, desde sus concepciones insistió en el establecimiento de organizaciones funcionales puramente técnicas en el ámbito internacional, las cuales debían ser despolitizadas y podrían alcanzar coordinación entre sí.

Estos postulados ayudarán a reconocer cómo en el caso de la región sucedió todo lo contrario, aún cuando se reconoció la importancia de crear organismos funcionales para el tratamiento de temas de relevancia como la infraestructura. Aunque desde el funcionalismo se alerta sobre los riesgos de una cohesión política, los países de la región dieron mayor importancia a este aspecto, el cual, como se demostrará, generó varios inconvenientes para el avance de los objetivos propuestos.

Desde este enfoque se enfatiza en las particularidades y dinámicas del escenario internacional, más que en las características de las sociedades internas en los países. Específicamente como requisitos de esa sociedad externa se señala que:

(...) los problemas puramente técnicos pueden separarse de los políticos, y la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar adelante exitosamente en la esfera internacional, sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros (Mitrany, 1933: 125).

Para el funcionalismo el proceso de integración no era resultado de cuestiones o presiones políticas, pues la cooperación se debía iniciar y fortalecer en el área técnica. Cuando así no se procede se incurre en actuaciones o proyectos poco factibles, como realmente

sucedió en la región, lo cual se hizo más evidente ante el cambio de la posición política de los gobiernos.

Contrario a ello, se reconoció desde este paradigma que era necesario otorgar determinadas responsabilidades funcionales a la red de organizaciones o agencias en correspondencia con las necesidades de los países. La expansión de esa red conlleva a que las organizaciones ocupen la posición del Estado, pero no en términos de poder. Como ya se ha planteado la generalización, alejada de la política, impulsaría el funcionamiento de un conjunto de agencias despolitizadas.

A criterio de Badie y Smouts (1999: 102), desde el funcionalismo se sugería prestar atención “a sectores de interés común (salud, transporte, energía), lo cual se favorecía mediante la interdependencia y las interacciones y no a través de un modelo constitucional preestablecido o una ideología cualquiera” [...]. De ahí que si bien en la región se reconoció la importancia del ámbito de la infraestructura, no se concibieron los elementos propuestos por estos actores, lo cual permitirá evaluar las estrategias y políticas de infraestructura con repercusión en el ámbito regional.

Con los postulados de Mitrany y los análisis de los autores citados con anterioridad se corrobora que desde la visión de este proyecto integracionista no podían mezclarse las cuestiones políticas y económicas. La cooperación emanaría del ámbito técnico y solo se generalizarían algunas experiencias a la esfera política.

Para el funcionalismo, la conformación de la comunidad regional era resultado de las limitaciones de competencias que presenta el Estado-nación para la gestión y manejo de asuntos económicos y sociales. Además, también era incapaz o poco suficiente para dar respuesta a las exigencias de sus ciudadanos; por lo que debía buscar alianzas para responder a las necesidades, concluyendo en la cooperación a través de organizaciones supranacionales que no destacarían por su poder, sino por su capacidad y funcionalidad para atender y dar solución a cada una de las sociedades nacionales (Vieira, 2005: 268).

Al argumentar el postulado anterior se reconoce que los países recurren a alianzas para dar respuesta a determinados asuntos, que en el caso de la región estuvo fundamentado en el discurso del desarrollo. De ahí que la decisión de integración y creación del

organismo (Unasur) pretendió dar respuesta a esa necesidad. Pero como se analizará es de interés identificar si realmente una de sus instancias, el Cosiplan, dio respuesta a los intereses de las distintas sociedades o a los intereses de determinados actores y países.

Por tanto, se identificarán las consecuencias, ya que desde el funcionalismo, una actuación contraria continuaría desencadenando los conflictos entre los países. Mitrany (1980: 235) reconoció que la red de organizaciones y los organismos de forma independiente serían más competentes que los gobiernos para distribuir bienestar, con lo cual se estarían erradicando los peligros de conflictos.

Por tanto, es muy oportuna la creación de una red de organizaciones o instituciones que se ocupara de los asuntos donde el Estado no se muestra muy capacitado o eficiente para hacerlo (Mitrany, 1980: 236). Este conjunto de instancias no se sustituiría por un Estado mundial, más bien se distinguiría por el desarrollo de sus funciones en el área técnica, con lo cual se estimularía e instauraría la cooperación internacional.

Para Mitrany (1980: 238), la desaparición del Estado no era un fin a mediano y largo plazo. El autor aboga por un Estado descentralizado, totalmente ajeno a las concentraciones de poder. Contrario a su extinción, este aparato debía incrementar su protagonismo en la coordinación de esa red de organizaciones internacionales, en correspondencia con las necesidades y debido a los beneficios de regeneración que esas agencias proveen.

Los funcionalistas, en general, se interesan por exponer en sus postulados el rol que ejerce cada uno de los actores del sistema internacional. Para ello, no solo se centran en el reconocimiento o explicación de las acciones que desarrollan; también insisten en los propósitos que inspiran su presencia y actuación, así como en las consecuencias (ya sean negativas o positivas) que ocasionan con su intervención.

Desde el enfoque funcionalista se concluye que los actores no se insertan o unen por la fuerza a esos escenarios de actuación. La participación resulta de “los vínculos entre las distintas partes, donde cada una de forma independiente desempeña un papel de relevancia para el funcionamiento general. Ese quehacer también dependerá de su

capacidad para desplegar patrones de cooperación y fundar una conveniente segmentación del trabajo entre ellas” (Salomón, 2009: 200).

La formación de bloques es el resultado de una exigencia funcional de las naciones, por lo que cada uno de los Estados se sumaría para aumentar la calidad de vida de su población o dar respuesta a un propósito nacional. El bloque desde el enfoque funcionalista se concibe como una oportunidad a favor del cambio y presenta particularidades naturales en correspondencia con la función. Específicamente, se plantea que:

las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas y a su vez los órganos asociados. Podría decirse que determina el instrumento ejecutivo adecuado para su propia actividad y por el mismo proceso provee la necesidad para la reforma del instrumento en cada estadio (Mitrany, 1980: 72-73).

Entendido desde estas ideas, el análisis de la integración en Suramérica será factible al comprender que la Unasur es resultado de incapacidades en el ámbito económico que impiden la satisfacción de necesidades. Estas circunstancias se ubican como elementos de esa exigencia funcional planteada por Mitrany (1962: 140), ya que como “los gobiernos comprenden su incapacidad para resolver determinados problemas, recurren a las organizaciones internacionales con la finalidad de encontrar soluciones”. Desde esta perspectiva, la Unasur se concibió como la estructura que a través de la cooperación ayudaría en la resolución de determinadas situaciones, sin que ello implicara una desaparición e intangibilidad de la soberanía.

La incapacidad o limitaciones para dar respuesta a las necesidades nacionales conllevan a las naciones a buscar alternativas de cooperación a través del surgimiento de organizaciones internacionales donde se trazan líneas de acción estratégica para gestionar determinados sectores o asuntos. Como resultado “se generaría así un sistema aterritorial de transacciones, representante y gestor de las respuestas a las exigencias nacionales, a partir de la cooperación y participación de la estructura gubernamental de los países” (Mitrany, 1980: 89).

Desde el enfoque funcionalista, esto era posible porque se abogaba por ir erradicando las divisiones políticas en el contexto de operatividad de organizaciones internacionales, cuyo escenario y quehacer sería muy beneficioso para que se yuxtapusieran los intereses o poderes nacionales (Mitrany, 1980: 92). Se defendió la idea de que los procedimientos descentralizados de atención a determinadas exigencias, tareas o aspectos motivarían a los países a crear o integrar bloques muy oportunos para la coordinación e implementación de actividades a favor del desarrollo.

La integración sería el resultado de cuestiones sociales que ven en el acercamiento y la cooperación entre países un trayecto para propiciar un cambio en la situación de desarrollo con la finalidad de satisfacer las necesidades humanas. Entonces, las organizaciones fungen como instancias mediadoras cuya creación no puede supeditarse únicamente a cuestiones relacionadas con el territorio; también depende de la asignación de determinadas funciones (Mitrany, 1980: 92).

Esto se debe a que el incremento de las transacciones provoca un aumento de la interdependencia, por lo que se solicita a la estructura internacional que determine las regulaciones y las políticas que den respuesta a las necesidades nacionales, que se funden como exigencias regionales (Mitrany, 1980: 91). Es decir, la demanda de determinadas cuestiones lleva a un estado de cooperación que se incrementa a medida que se van consolidando las relaciones. Por tanto, el proceso de interdependencia conlleva al desarrollo de otras áreas de vínculo e intercambio que mantiene como principal resorte la erradicación de contradicciones que afecten la paz y la solución a exigencias internas.

Mediante ese planteamiento se entiende que aunque la Unasur surgió como una experiencia regional, los análisis al respecto deben centrarse en la responsabilidad que presenta esta organización en relación a la sociedad; ya que desde el funcionalismo se reconoció su quehacer en pos de las necesidades sociales y la generación de escenarios de paz. Es por ello que los postulados de esta teoría servirán de fundamento para analizar los conflictos con los actores locales donde se desarrollaron los proyectos de infraestructura.

Nelsen y Stubb (1994: 56) consideraron que el funcionalismo carecía de una teoría política, mientras que para Malamud (2011: 1) no plantea un final claro para el proceso integrador. No obstante, Mitrany (1980: 98) sí consideró que surgiría una organización mundial a largo plazo, debido a que las organizaciones existentes finalmente concluirían en una coordinación entre sí.

Sin embargo, la integración y esa ramificación no conllevarían a la erradicación de los sistemas de Estados. Como ya se ha planteado, desde el funcionalismo, en organizaciones internacionales lejos de dejar de existir, la participación de los Estados era necesaria para lograr una gestión exitosa de las instancias supranacionales. Esto podría justificar el rol que sus agentes desempeñaron en el ámbito de la integración en infraestructura.

A los elementos descritos con anterioridad cabe sumar lo planteado por (Deutsch, 1966: 356), debido a que ayudarán a comprender por qué en la Unasur se insistió dentro del ámbito de infraestructura en los proyectos de interconexión física. A criterio del autor, un proyecto de integración no puede concebirse sin el desarrollo de procesos de comunicación y transporte.

Las comunicaciones funcionan como el soporte de las organizaciones internacionales. No solo capacitan a los miembros en función de un pensamiento unido, también propician que se unan los ciudadanos y se cree esa conciencia de la importancia de vincularse a bloques por sus ventajas. Por tanto, a criterio de Deutsch (1966: 356), ese aumento de las comunicaciones y los intercambios entre los distintos países y el mejoramiento de las condiciones de movilidad aseguran intercambios culturales muy propicios para superar el estado de cooperación y alcanzar la integración.

A través de su estudio, Deutsch (1966: 359) determinó que con la interconexión y las comunicaciones se logra un incremento de:

valores compartidos, el desarrollo de un estilo de vida distintivo, la percepción de la posibilidad de compartir los premios y castigos atribuidos por el resto de la comunidad internacional en función de la conducta de los distintos miembros de estos nuevos conglomerados, una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las distintas

unidades nacionales como consecuencia de su mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas.

Por tanto, a través de los postulados de Deutsch (1966: 361) se podrá analizar y sustentar el interés de la Unasur en el desarrollo de la infraestructura. Para este autor, la integración no era la causa, sino la consecuencia de los procesos y las acciones a favor de la paz, la cual era solo alcanzable en comunidades interrelacionadas por intereses comunes. Específicamente, la integración es el resultado de la concepción territorial de comunidad con instituciones y acciones sólidas que dan garantía, a largo plazo, de una transformación pacífica entre sus ciudadanos (Deutsch, 1957: 234).

De modo general, el funcionalismo permite comprender que ante el liderazgo y el interés político, los miembros de las organizaciones internacionales no ceden soberanía, ni lealtades a la instancia. En ese escenario, se logran consensos limitados en relación a la autonomía del organismo internacional, es decir, la institución no alcanza total independencia para forjar una identidad diferente a la de los estados miembros. Estos postulados ayudarán a comprender el verdadero proceso de consolidación que sucedió a lo interno de la Unasur y ante los proyectos prioritarios del Cosiplan.

Si bien aporta elementos de valor para este estudio, también se reconoce que no considera a todos los actores del proceso de integración, por ello, es necesario emplear los postulados anteriores y posteriores, con la finalidad de fundamentar el comportamiento de los restantes elementos presentes en la hipótesis de este estudio. Específicamente, obvia a los ciudadanos y sus postulados no contienen explicaciones sobre los efectos o la dinámica posterior a la toma de decisiones. Adolece además de referentes sobre la participación y el poder de los actores ante determinadas decisiones, lo cual es superado por los intergubernamentalitas.

Por ello y como ya se ha planteado, no se obvian los postulados de los otros referentes, los cuales también viabilizarán la comprensión y el análisis del tema de estudio. La consideración de otros enfoques se justifica por las limitaciones del funcionalismo en relación a la explicación de las características del inicio de la experiencia de integración,

la relación nacional-regional y los cambios de posiciones diplomáticas que se producen en su interior

1.4 Intergubernamentalismo: recuperación del rol de los Estados nación

Este enfoque significó un giro en relación a los supuestos enarbolados sobre la supranacionalidad. Principalmente, Stanley Hoffmann, se opuso a esos modelos, al reconocer que los Estados no podían dejar de funcionar como la principal unidad política en las organizaciones internacionales surgidas como consecuencia de la cooperación. Por tanto, la participación y rol de los Estados nacionales será fundamental para entender el nivel de integración alcanzado en la Unasur y en el desarrollo de los proyectos de infraestructura.

El intergubernamentalismo se centra en aquellas condiciones que conllevan a que se tomen decisiones para establecer acciones de cooperación entre diferentes naciones. Parte del supuesto de que esas relaciones no necesariamente causan afectaciones a la soberanía; de ahí que los avances en la integración regional sean resultado de la decisión de los Estados, sin que se ceda poder a un organismo internacional central (Malamud, 2011: 1).

Específicamente se concibe que los resortes que conllevan a cooperar se relacionan con las incapacidades presentes en los países. Es decir, en el ámbito internacional se satisfacen determinadas necesidades, con la finalidad de que se incremente el poder estatal y no la supranacionalidad, por lo cual los Estados se unen preservando la opción de retirarse siempre que lo crean conveniente (Malamud, 2011: 1).

“En los terrenos técnico-económicos la interdependencia hace prevalecer la solidaridad sobre la competición. No obstante, el fortalecimiento de las economías conlleva a una mayor autonomía política, lo cual se acentúa como un elemento de desmotivación para la integración política” (Hoffman, 1966: 30). De ahí que desde esta perspectiva no se defiende la creación de un Estado supranacional, es decir, los países no transfieren totales lealtades a los organismos internacionales de los cuales forman parte. Es por ello que para entender los avances que en relación al ámbito de la infraestructura se dieron desde el

Cosiplan, es necesario considerar estos postulados que permiten comprender las actuaciones de los Estados.

De acuerdo con Hoffmann (1989: 18), no se pueden limitar las capacidades que poseen los actores políticos y que influyen en el avance o retroceso de los procesos de integración. De forma puntual influyen los intereses domésticos de los Estados miembros y las posibilidades que ofrece la cooperación para dar respuesta a esas exigencias.

De conjunto, se reconocen otras variables explicativas entre las que se incluye al impacto del medio ambiente sobre los diferentes actores, así como la influencia institucional recíproca entre los diferentes Estados. Por lo tanto, se concibe que con las relaciones que se fomentan como parte de los esquemas de integración, lo que se busca es dar respuesta a determinadas prioridades presentes en el contexto nacional.

Stanley Hoffmann (1989: 18), el análisis de las organizaciones internacionales y las relaciones que se suscitan debe realizarse desde las oportunidades que se ofrecen a los Estados, sin que ello conlleve a que deje de ser el actor principal del ámbito externo. Esto se debe a que “en ningún esfuerzo el Estado nación necesariamente ha perdido cualquier poder (...) los gobiernos y las burocracias nacionales permanecen como los principales jugadores (Hoffman, 1989: 21).

Por tanto y en consecuencia con lo planteado hasta este momento se reconoce que Hoffman (1989: 21) se opuso a la noción anárquica del realismo, pero tomó de sus representantes nociones claves para situar al Estado como centro de su teoría y posteriormente incorporó la interacción estatal en un sistema globalizado y la estructura de poder entre los Estados miembros de una comunidad. Es así que desde sus postulados es posible fundamentar la respuesta al objetivo de este estudio centrado en reconocer los intereses nacionales con impacto en los planes regionales.

Desde los planteamientos intergubernamentalistas se reconoce un determinado compromiso con la integración, siempre que se garantizara y respetara la supremacía de los Estados miembros, ya que estos conservaban determinados intereses domésticos, los cuales incidirían en el nivel de cohesión, así como en el avance y retroceso de la

organización regional o internacional (Hoffmann y Keohane, 1991: 34). Por lo tanto, si bien desde estos postulados no se reconoce que los Estados ceden o transfieren soberanía, sí se acepta el comprometimiento de la soberanía para alcanzar avances en áreas que no se encuentran directamente relacionadas con el interés nacional.

Es por ello, que aunque Hoffman responde a un marcado eurocentrismo (considera a Europa como centro de sus postulados), sus aportes sobre la construcción de un régimen regional ayudarán a reconocer que aunque los países miembros de la Unasur preservan fundamentalmente la soberanía; los líderes políticos se muestran dispuestos a reducir su autonomía cuando aprecian posibilidades de beneficios y por ello se ajustan a los intereses de la organización regional. Este posicionamiento y actuación constituye un elemento esencial para evaluar las estrategias y políticas de infraestructura y demostrar la mediación de la voluntad política en los proyectos en coherencia con intereses nacionales.

Capítulo II : Desarrollo de la infraestructura en las propuestas de integración en América Latina

El análisis de las experiencias que se sucedieron en el ámbito de infraestructura requiere que se realice una contextualización sobre la presencia o no del tema en las iniciativas de integración en América Latina que antecedieron a la Unasur, con la finalidad de dar respuesta al primer objetivo específico de la investigación y de demostrar que estas propuestas en la región han otorgado mayor relevancia al tema comercial.

Se decide incluir una breve referencia a los principales espacios de concertación e integración, considerando que Unasur en sus ambiciosos propósitos de fomentar la concertación, el diálogo y la coordinación de las políticas exteriores, e impulsar las dinámicas integradoras regionales tuvo necesariamente que lidiar, confrontar y/o cooperar con otros espacios en los que sus Estados miembros también participan de modo activo.

2.1 Aspectos históricos relevantes de la integración latinoamericana

Las características del proceso de integración latinoamericana no pueden obviar la estructura económica, social y cultural que es herencia de la colonización y del propio proceso evolutivo entre el siglo XVI y XVII. La realidad contemporánea se basa en las consecuencias de la herencia de una estructura económica débil, de escaso desarrollo, basada en materias primas, desintegrada, vulnerable a choques externos y dependiente a economías foráneas, debido a ese modelo de comercialización de productos con bajo valor agregado (Domínguez, 2014: 7).

Bajo esta dinámica, la región transitó por caminos de dependencia y subordinación que en el siglo XIX llevaron a la búsqueda de alternativas comunes para hacer frente a las barreras que impedían el desarrollo y la seguridad. No obstante, las iniciativas y proyectos, como el de Simón Bolívar, no fructificaron debido a que la región ha presenciado la superposición de proyectos y ambiciones nacionales sobre las iniciativas integradoras y ha sido víctima de la presencia de intereses económicos vinculados a la potencia. Esto ha llevado a un ámbito de desconexión, desintegración o disociación real entre los países (Grien, 1994), lo cual ha influido en los esfuerzos integradores ulteriores.

A pesar de ello en la década de 1950 surgieron nuevos proyectos que posteriormente dieron lugar a estrategias más consolidadas, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y luego la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³.

La ALALC es resultado del Tratado de Montevideo entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay que tuvo como máximo objetivo la creación de un mercado común para fomentar el intercambio entre los Estados miembros y con terceros países como Estados Unidos y otros de Europa (BID/INTAL, 2013). Desde esta Asociación se evidenció el interés de la región de sustentar los procesos de integración en el libre mercado (Torres, 2012).

Para ello, se impulsó la creación de una zona de libre comercio, lo cual se convirtió en una de las principales limitaciones de esta iniciativa, pues este interés se concentró totalmente en los bienes y no en los servicios. A ello se suma según Resico (2010) que no concibió una coordinación de las políticas a tomar y que las asimetrías existentes entre los países interfirieron, sin establecer un mecanismo para superar o progresar en relación a esas disparidades.

La ALADI (2017), por su parte, es resultado de la reorganización que experimentó la ALALC en 1980, tras la intención de establecer nuevas concepciones jurídicas para sustituir la zona de libre comercio por un área de preferencias económicas que presentara varios mecanismos. Su dinámica y aspiraciones también se enfocaron hacia el logro de la integración económica, pero en esta ocasión sí se concibieron las transformaciones comerciales como una alternativa para promover el desarrollo económico y social de la región. Específicamente, en sus lineamientos constitutivos se estableció que la Asociación buscaría: “pluralismo político y económico; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales” (ALADI, 2017: 1).

³ Las iniciativas de integración fueron creadas a partir de la firma de los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 respectivamente.

Según Peña (2010: 28), ALADI significó “sincerar la realidad del desarrollo de una red de acuerdos entre países o grupos de países de la región, a partir de su encauzamiento en la figura de los denominados acuerdos de alcance parcial”. No obstante, en la práctica sus intenciones se encaminaron más hacia una mayor flexibilización del intercambio comercial, a través de una expansión de las relaciones o procedimientos existentes entre las naciones que conforman la asociación (Simonit, 2010).

Uno de los elementos de peso en la integración ha sido el vínculo constante a cuestiones comerciales, en las cuales, como ya se ha planteado los avances tampoco han sido satisfactorios. En función de esos anhelos no materializados, se siguieron buscando alternativas para lograr ajustes estructurales y contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas.

Por ejemplo, a finales de 1940 algunos países como Brasil y Chile se adhirieron a las políticas económicas promovidas por Bretton Woods⁴, guiados por la percepción de que sería un mecanismo para lograr avances económicos y sociales. Sin embargo, la “buena voluntad” de fomentar el desarrollo, a partir del financiamiento a iniciativas para el progreso, se sustentaba en el diseño estadounidense, imponiéndose como moneda principal el dólar americano.

En este contexto, surgen pugnas entre enfoques de desarrollo económico. Por una parte, se defiende la reducción de las vulnerabilidades ante los choques externos, y por otra, se aboga por la implementación de un modelo basado en las exportaciones.

El primero de los enfoques está alineado con los preceptos de la CEPAL (reforma agraria, industrialización y redistribución del ingreso). Esta instancia jugó un papel relevante en la definición de un enfoque de integración entre los países latinoamericanos, donde sobresalen los postulados de Raúl Prébisch y su “Teoría estructuralista del desarrollo periférico” opuesta a la “Teoría neoclásica del comercio” (se sustenta en la ventaja comparativa, a partir de lo cual se considera que los patrones del comercio internacional

⁴ Son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas que se celebró en 1944 y donde se acordaron reglas para los intercambios comerciales y financieros entre los países miembros. Además, desde estas resoluciones se establecía la creación del Banco Mundial (1944) y el Fondo Monetario Internacional (1945).

dependían de las condiciones del entorno y no de la productividad, de ahí que se promueva la especialización en la producción de bienes con un coste menor al de otros países).

Los argumentos estructuralistas se sustentaron en las problemáticas y el tipo de relación que se generaban con el suministro de materias primas desde América Central y Sur (periferia) a las naciones industrializadas (centro). De manera general puede reconocerse que se prestaba atención a desequilibrios estructurales que llevaban a una degradación del intercambio entre los productos de alto valor agregado obtenidos en el centro y las manufacturas de la periferia.

Basados en esos desequilibrios, los autores cepalinos promovían el desarrollo de condiciones internas que conllevaran a la obtención de mercancías con alto valor agregado, lo cual debía ser resultado de un proceso de actualización y progreso técnico. Como respuesta a este interés de industrialización, algunos países de la región (Brasil y Argentina) solicitaron préstamos a acreedores internacionales.

En la década de 1980 la deuda se hizo insostenible, debido a que el poder adquisitivo de los países de la región impedía cumplir con los compromisos. Imperó un contexto donde “el dólar se apreció, las exportaciones de las materias primas colapsaron y los mercados para las exportaciones no tradicionales experimentaron una contracción” (Kuczynski y Williamson, 2003: 45).

Las circunstancias descritas con anterioridad desencadenaron en lo que se conoce como la “crisis de la deuda latinoamericana” o la “década perdida de América Latina”, donde la deuda externa superó las posibilidades adquisitivas de los países. En este contexto se generalizó la percepción en la región de que la implementación y auge de un Estado proteccionista no era suficiente para satisfacer las demandas del rumbo que tomaba la economía mundial, por lo que era necesario insertarse en la lógica del mercado (Martínez y Soto, 2012).

Las circunstancias que generaron tales situaciones abrieron paso a la etapa neoliberal, donde la búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington en 1989, cuyas reformas de política

económica estaban basadas en una lógica de mercado, caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica.

Sin embargo, en los años 90 del siglo XX se materializaron los verdaderos efectos de este Consenso. La aplicación de los preceptos del Consenso de Washington se mostraba en la práctica como un fomento a la inequidad, la exclusión y la fragmentación del mercado laboral. Tal acuerdo, entonces, no podía ser el indicado para dar respuesta a los problemas de la región, no obstante, sí fue una clara evidencia de la dinámica que la integración había presentado hasta este momento en relación a los intereses de Estados Unidos.

Al respecto, puede concluirse que las relaciones hemisféricas e interamericanas han institucionalizado el estatus hegemónico de Estados Unidos. Esas conexiones refuerzan la subordinación a las agendas y prioridades de Washington, y no resuelven las asimetrías en términos de desarrollo económico.

Tal percepción encuentra sustento en lo señalado por Kaplan (1999: 4), al referir que los procesos que se han suscitado solo muestran “cambios restringidos y prefijados; permiten el mantenimiento de las estructuras sociopolíticas vigentes; respetan y refuerzan la ubicación de los países de América Latina y de la región como conjunto bajo la hegemonía de Estados Unidos”.

Esta dinámica intentó transformarse durante la década del noventa del siglo XX, cuando los imperativos que establecía el interés de desarrollo económico impusieron un nuevo rumbo. Los países de la región asumieron el regionalismo que enfatiza más en el comercio que en el progreso. La CEPAL (1994: 7) lo define como:

(...) un proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial e impulsada por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial que comprende un ingrediente preferencial. Persigue que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad comercial para que en lo posible que se favorezca una economía internacional más abierta y transparente.

Para grupos y sectores progresistas de la región, el regionalismo abierto se identificaba con el Consenso de Washington, de ahí su rechazo masivo en la medida en que muchas

de estas fuerzas políticas llegaron a los gobiernos de sus respectivos países. De conjunto con estas posturas, su agotamiento también se debe a la evidencia concreta de los efectos nocivos de la liberalización comercial.

De lo tratado hasta este momento puede plantearse que los procesos de integración en la región se han sustentado en intenciones comerciales fundamentalmente. Esta dinámica ha obviado otros factores necesarios para su consolidación como: la realidad e imperativos macroeconómicos, la institucionalidad regional y las políticas públicas.

Se suma a ello que entre los factores del fracaso de los esfuerzos integradores figuran: la falta de apoyo estatal, las asimetrías y problemas de comunicación por falta de infraestructuras, la excesiva orientación mercantilista, la falta de facultades de órganos comunitarios, la relegación de la agricultura, así como la fragmentación ideológica y las rivalidades nacionales (Sanahuja, 2010: 91).

Además, la fuerte comunidad lingüística, cultural e histórica de los países latinoamericanos no se ha traducido en un espacio sólido de integración. A criterio de Díaz (2013: 28), esto se debe a que no se ha enfocado o insistido desde las iniciativas en los asuntos culturales que en un proceso de integración se vinculan con la consolidación de identidades, surgimiento de sentidos de pertenencia, generación de nuevas relaciones e incremento progresivo de transferencia de lealtades.

Se ha mantenido una fuerte tradición en los países latinoamericanos que los hace reticentes a ceder soberanía en favor de entidades supranacionales. Esta postura es común en toda la región, y se explica “por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza” (Sanahuja, 2010: 92).

Esto ha llevado a que en las instituciones regionales se mantenga el rol tradicional del Estado, lo cual se justifica por la perspectiva intergubernamentalista que hace presencia en todos los procesos. El marcado presidencialismo es muestra de la creación de estructuras a las que no se le otorga la potestad de tomar decisiones o tener competencia reales en ese proceso (Amado y Lorenzini , 2012: 25).

Otro factor, que destaca en las experiencias de integración precedente, es la ausencia de la dimensión ciudadana. Según Castro (2010: 5), la gente no se identificaba con las instituciones, poseían poca posibilidad de control y entre los órganos de decisión y las organizaciones sociales existía un divorcio, por lo que no se representaba realmente a la ciudadanía de los Estados miembros, ni sus reclamos. Esto se debe a que en las instancias creadas no se concibió la dimensión ciudadana y la importancia de su apoyo para avanzar en el proceso.

Ante estas experiencias y la oleada de procesos simultáneos con intereses marcados y comunes en ámbitos de desarrollo social e infraestructura se da respuesta al reclamo regional de superar la relación entre la integración y la dinámica del mercado, a través de la conformación de una agenda política y social que diera espacio a la participación ciudadana.

En la actual coyuntura, no se puede hablar de un modelo sustituto del regionalismo en Latinoamérica, sino de una reformulación del regionalismo, con ausencia de modelos específicos y la presencia de alta politización. En este escenario y marcado por los aspectos históricos avanza un proceso de regionalización que implica una mayor interacción e interdependencia entre naciones agrupadas, ya sea por la geografía o por intereses particulares.

2.2 El Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN): prioridad a la agenda económica comercial

Su creación devino de compromisos precisos recogidos en el Tratado de Asunción de marzo de 1991,⁵ donde se consideraba como punto esencial una ampliación de los mercados nacionales, tras la finalidad de lograr procesos de desarrollo en concordancia con acciones y estrategias a favor de la justicia social (Tratado de Asunción. 1991: 1).

La construcción del Mercado Común se enfocó desde su ordenamiento jurídico hacia la promoción de la libre circulación de bienes, la eliminación de medidas proteccionistas

⁵ Fue firmado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente se incorporó Bolivia y Venezuela (excluida en 2016) como Estado. Actualmente Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Guyana y Surinam son Estados asociados.

arancelarios, la implementación de una política comercial común centrada fundamentalmente en la determinación de un arancel externo, la planeación de políticas macroeconómicas y la armonización de legislaciones pertinentes para lograr una consolidación de la integración (Tratado de Asunción. 1991: 1).

Si bien durante su primer periodo estuvo marcado por un fuerte interés comercial en la región y en su Tratado Constitutivo no incluyó el tema de infraestructura, a partir del 2000 se centró en varias de las líneas del Acta Constitutiva del Estatuto General, como “el aprovechamiento efectivo de los recursos disponibles; la preservación del medio ambiente; el mejoramiento de la comunicación e interconexión física” (Mercosur, 1992: 3). Por ejemplo, según Bogado (2010) entre 2004 – 2007 destacó el consenso político de los países miembros de esta experiencia a favor de la implementación y desarrollo de proyectos de integración física; concretándose con el surgimiento de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur para el financiamiento. No obstante, puede reconocerse que las acciones y el avance en este ámbito se encuentran en estado embrionario.

De manera general, puede plantearse que las intenciones iniciales se fueron diluyendo, poco a poco, debido a interferencias de intereses, conflictos y estrategias de cooperación muy poco fundamentadas y objetivas (Bartesaghi, 2014). A más de 20 años de la firma del Tratado de Asunción, el Mercado Común concentra sus mayores logros en el compromiso de arancel cero y uno externo algo incompleto.

Esto, según Peña (2010: 40), se debe a que “es difícil que alguien invierta en función de reglas de juego precarias, que tornan ilusoria la idea de acceso irrestricto a mercados ampliados”. Debido a este y otros factores se fue diluyendo la percepción de ganancias mutuas que resulta fundamental para mantener e ir escalando en los procesos de integración.

La unión aduanera se ha ido deteriorando como resultado de la primacía de intereses domésticos. También han impactado las convulsiones financieras que han afectado a la subregión, y las dudas crecientes sobre la rigidez de ese modelo y sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso (Sanahuja, 2010: 90).

Mercosur no se ha adueñado, ni ha mostrado, el desarrollo institucional necesario para avanzar en los procesos de integración. Adoleció de un órgano común que estableciera la percepción de protección de intereses minoritarios y de implementación de mecanismos oportunos para cumplir con lo plasmado.

El caso de la CAN, coexistiendo con la visión y el proyecto integracionista anterior, es resultado de mutaciones en estas experiencias. Sus orígenes se encuentran en el Grupo Andino⁶ y desde su inicio tuvo un alcance de menor enfoque comercial. Es por ello que intentó otorgar mayor importancia al desarrollo integral, buscando más equilibrio y autonomía mediante la cooperación de los Andes, Suramérica e Hispanoamérica.

La infraestructura ha ocupado sus agendas a través de la política de integración y desarrollo fronterizo en la comunidad andina, así como a través del programa de desarrollo de infraestructura física para la formación del mercado subregional. Principalmente en el Capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena se señala que:

Los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros.

Aunque el tema de la infraestructura se incluyó desde sus bases constitucionales, los avances en este ámbito no son muy perceptibles. No solo influyeron los intereses nacionales y el trato deficiente a las asimetrías; sino que también incidió la visión de integración centrada fundamentalmente en la flexibilización comercial.

La CAN es considerada como una experiencia que destacó, en su momento, por su consolidación institucional; su estructura siguió fundamentada en órganos de toma de decisión intergubernamentales que determinan las acciones por consenso. A pesar del mantenimiento de una visión intergubernamental y desde cierta perspectiva funcionalista,

⁶ Experiencia de integración en la región andina antes de 1996. Posteriormente se renombró Comunidad Andina, la cual está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Hasta 2006 Venezuela fue miembro pleno.

la comunidad posee algunas estructuras de representación no gubernamentales como el Parlandino y dos consejos consultivos (Consejo Consultivo empresarial Andino y Consejo Laboral Andino).

“El enfoque del trato especial y diferenciado en las medidas de liberalización ha sido el instrumento predominante en la CAN, sin que se haya avanzado mucho en otro tipo de acciones complementarias” (Peña, 2010: 42). Principalmente, los avances se reportan en el establecimiento del arancel aduanero común en correspondencia con el nivel de elaboración de los productos, establecimiento del plazo diferenciado y de las excepciones temporales como referencia a la liberalización de los servicios, regulaciones para las medidas de salvaguardias y estrategias de cooperación técnica.⁷

Sin embargo, a criterio de Roufogalis (2012), los avances son muy discretos, en lo cual incide las diferencias entre los Estados miembros respecto a los procedimientos de inserción en el escenario internacional. Por ejemplo, la aprobación en 2004 de la normativa para la negociación de acuerdos con terceros Estados no incidió positivamente en la erradicación de las asimetrías existentes. Realmente, Colombia y Perú, en función de sus intereses nacionales, aprovecharon este mecanismo para establecer negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Como respuesta a esa disparidad de actuaciones, en detrimento del interés común, Venezuela sale de la CAN en 2011 y Ecuador y Bolivia denuncian tal actuación.

2.3 Organización de Estados Americanos (OEA)

Luego de algunas mutaciones en su identificación y enfoque proveniente del siglo XIX,⁸ en 1948 se firma la Carta de la OEA. Entre sus principios se señala que es un espacio de promoción del foro político para el diálogo entre los países miembros (OEA, 2017). La consolidación de la paz y la seguridad, así como el desarrollo social y sostenible de

⁷ Apoyo a la elaboración del Plan estratégico exportador de Bolivia, a misiones comerciales, acciones de apoyo a las Pymes, asesoría para las negociaciones comerciales.

⁸ Fue en 1889 que se celebró en Washington DC la “Primera Conferencia Internacional de Repúblicas Americanas”. En el encuentro surgió la “Unión Internacional de Repúblicas Americanas”, con la finalidad de fomentar el comercio. Luego se le nombró “Unión Panamericana”. La estructura e identificación actual tuvieron sus orígenes en 1948, como una respuesta al surgimiento de otras organizaciones luego de la segunda Guerra Mundial, durante los inicios de la Guerra Fría (OEA, 2017: 1).

América fueron sus cartas de presentación y la alternativa de encubrir su verdadero rol, el cual consiste en la institucionalización del estatus hegemónico de Estados Unidos en la región.

“La OEA, aparentemente ha sido el instrumento jurídico mediante el cual Estados Unidos trató de enrolar formalmente a América Latina en su estrategia durante la Guerra Fría” (Hernández, 2005: 220). Por ejemplo, el organismo no accionó ante la intervención de la CIA en la destitución de Jacobo Arbenz en Guatemala, ni fungió como intermediario o actor activo entre los conflictos de Estados Unidos con los países de la región, como la Guerra de los Misiles en Cuba.

La OEA ha sido incapaz de resolver la brecha y las crecientes asimetrías entre el Norte y el Sur; el PIB per cápita de los países del Centro y Sur de América solo representa la cuarta parte del reportado por Estados Unidos, lo cual se ha mantenido constante desde finales del siglo XX (Domínguez, 2014: 12). El interés de algunos mecanismos que propuso, como la Alianza para el Progreso, solo fungió como una verdadera estrategia de distracción para los anhelos del resto de los países de la región, pues el crecimiento de América Latina es muy inferior al de la potencia estadounidense (Hernández, 2005: 226).

Además, en los programas económicos de transformación, la OEA no ha tomado decisiones conveniente para el resto de las naciones. Aunque se reconoce la importancia de la infraestructura y la transformación de las condiciones de la región en este ámbito; las acciones o programas de este organismos no han promovido un cambio estructural en sus países miembros.

De acuerdo con Hernández (2005: 220), los inicios del siglo XXI impusieron mayores retos a la OEA, debido a la emergencia de gobiernos con voluntad y capacidad para reorientar sus políticas exteriores y fomentar ámbitos autónomos de concertación e integración como es el caso de Unasur, ALBA y CELAC. La alternancia en favor de gobiernos de corte progresista y el consiguiente cambio en la correlación de fuerzas regionales hizo emerger una pugna, entre países críticos y detractores de este tipo de ámbitos con fuertes visos de hegemonía y asimetrías, y otro más proclive a legitimar el

orden hemisférico, lo cual da cuenta de la convergencia de intereses y proximidades políticas e ideológicas con Estados Unidos.

2.4 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): agenda de diálogo y concertación política

Desde su creación en 2011, la CELAC se instauró como “un mecanismo de diálogo y concertación política. Agrupa a los 33 países de esta región de América para avanzar en el proceso de integración. Su mecanismo de toma de decisiones se basa en el consenso, lo cual refuerza el fundamento intergubernamentalista de esta instancia.

Entre sus principios, el documento de constitución, la Declaración de Caracas (2011: 2), señala los siguientes:

(...) el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la identidad territorial, la no injerencia en asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia, el desarrollo sostenible.

Desde este organismo han surgido acuerdos para los proyectos de integración en la región, los cuales durante el marco temporal de este estudio se concentran en el foro de infraestructura de CELAC y China, cuya primera reunión se realizó en 2015. Además, la infraestructura es uno de los seis ejes de la Agenda 2020, aprobada en 2015.

A pesar de ello, Molina (2015) considera que en este ámbito los acuerdos son a largo plazo, lo cual evidencia que si bien ha existido un diálogo sobre el tema de la infraestructura en América Latina y el Caribe; los avances prácticos y concretos no son evidentes. La participación de China como financista tiende a comprometer la independencia económica de la región.

Por ejemplo, en Ecuador, el total de los créditos chinos de 2007 a 2016 registra USD\$ 21,883 mil millones, lo cual representa el 22,32% del PIB de 2016, o USD\$1,324 por cada ciudadano ecuatoriano (Reyes y Chun, 2017: 5).

A ello se suma que en el momento de realización de esta tesis no se alcanzaban consensos para determinar un accionar ante la situación de Venezuela y para la aprobación de una agenda de trabajo basada en ejes (educación, ciencia y tecnología; sistema tributario progresivo, financiamiento para infraestructura, medio ambiente y cambio climático).

2.5 Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA): la integración impulsada desde lo político

Este bloque regional tiene sus bases en el proyecto político del Socialismo del siglo XXI del expresidente venezolano Hugo Rafael Chávez Frías. Desde 1999, este líder político intentó aunar los esfuerzos de varios países para la creación de la propuesta, sin embargo, solo se materializó en diciembre de 2004, consolidándose a partir de 2006 con la adhesión de Bolivia y otras naciones como Ecuador.

El ALBA se presentó como una iniciativa dirigida fuertemente desde lo político, donde es evidente la constante y acentuada participación del Estado para regular y establecer el trayecto de la economía. La organización, aunque se enfoca en la producción y la industrialización de los países, es resultado latente del discurso y el proyecto chavista de un desarrollo enfocado a lo social, a través de la cooperación, la complementación y la solidaridad (ALBA, 2017: 1).

Linares y Guerrero (2008) reconocen que si bien esta iniciativa presentó avances (principalmente en relación al ámbito energético), adolece de un fundamento teórico y conceptual sólido y viable desde el punto de vista del desarrollo y la integración comercial. La excesiva interferencia ideológica hace que los proyectos que han surgido dentro de esta iniciativa adolezcan de verdaderos análisis de factibilidad. Además, ante inestabilidades políticas o económicas en Venezuela, las iniciativas truncaron por no tener el basamento económico sólido para proseguir en el tiempo.

Como uno de los principios del ALBA se reconoce la intervención energética, la cual mostró avances a pesar de las intervenciones políticas e ideológicas que han mediado en ese proyecto. Desde sus bases constitucionales se señala que se persigue el interés de garantizar “el balance de la matriz energética actual de cada parte, para lograr la construcción de una matriz energética regional” (ALBA, 2017: 1). En función de este

objetivo se puso al Proyecto Petrocaribe, el cual, aunque tiene como basamento la cooperación energética, fue más allá de un simple suministro de petróleo crudo con facilidades de pago. Se insistió en la planificación de políticas, el progreso técnico de estas industrias, la creación de alternativas para el transporte y el abastecimiento, así como la capacitación y la asistencia técnica.

Con el tema objeto de estudio se relaciona el Proyecto Grannacional de Infraestructura del ALBA, el cual se fundamentó en las necesidades presentes en los Estados miembros en relación a la comunicación marítima, el desarrollo de la infraestructura ferroviaria, aeroportuaria, área y fluvial, así como el progreso en infraestructura social de los países. Aunque desde el 2007, este acuerdo impulsó la programación de acciones; los resultados y las alianzas deseadas en infraestructura se vieron frenadas por las inestabilidades políticas y económicas de Venezuela.

No puede dejar de reconocerse que el ALBA es “la reaparición de nacionalismos progresistas que habían perdido influencia ante la sumisión que ha imperado en el área como resultado de las políticas económicas aplicadas” (Linares y Guerrero, 2008: 225). Se concuerda con Zerpa (2010: 7) al referir que el ALBA es un mecanismo que surgió de una marcada voluntad política para dar respuesta al interés expansionista de Estados Unidos luego de su propuesta de Área de Libre Comercio en las Américas y al pensamiento antimperialista de Chávez. Esto evidencia una propuesta de integración que apostó por cuestiones técnicas, pero obviando los postulados funcionalistas.

2.6 Limitaciones de las iniciativas de integración y concertación

En los antecedentes integracionistas, expuestos en los epígrafes anteriores, puede reconocerse principalmente una concentración exagerada en cuestiones netamente comerciales, supeditada a intereses hegemónicos o excesivamente ideológicos. Si bien con el Mercosur, la CAN y la CELAC se puso en práctica el supuesto de que “la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar adelante exitosamente en la esfera internacional, sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros” (Mitrany, 1933: 125); la erradicación o superación de las contradicciones y de las barreras que imponía el interés nacional de soberanía y las

unidades políticas en competencia no fueron lo suficientemente desarrolladas, por lo que con estos proyectos no se materializó la ramificación técnica que ayudaría a transitar de la cooperación a la integración.

En los antecedentes integracionistas puede reconocerse cómo las ofertas de negociación de actores externos (Estados Unidos y Unión Europea) contribuyeron a evidenciar que la cohesión interna no era sólida y que la actuación de las partes respondía a un interés nacional que impulsaba el establecimiento de negociaciones en detrimento de los objetivos comunes.

Por ello y en consecuencia con los elementos analizados con anterioridad, se plantea que la experiencia integracionista de la región se caracterizó por un matiz heterodoxo que obvia experiencias existentes, lo cual ha llevado a transformaciones en coherencia con los fracasos. Muestra de ello, es la transformación del Grupo Andino hacia la actual Comunidad Andina y los posteriores cambios de la propia CAN y el Mercosur.

La revisión de los antecedentes integracionistas corrobora que los postulados del nuevo regionalismo solo pueden ser aplicados parcialmente a estas experiencias. Realmente la CAN y el Mercosur prestaron mayor atención a cuestiones de liberación comercial; desatendiendo la toma de políticas comunes y la creación de estructuras institucionales que propiciaran de forma efectiva la toma de decisiones y la planeación de proyectos a favor del desarrollo de los Estados miembros.

En los procesos de integración que se han suscitado en el continente americano ha figurado como tema recurrente, pero no consolidado, la integración en relación a la infraestructura, tras el interés de lograr la interconexión física y consolidar las experiencias de creación de bloques de cooperación. Por ejemplo, la CAN estableció que la armonización de políticas para el desarrollo integrado del área debía contemplar, además, Programas de Desarrollo de Infraestructura Física, para fortalecer este ámbito a partir de la ampliación y modernización (Acuerdo de Cartagena, 1969); mientras que en el Mercosur también se abogó por el tema, a partir del reconocimiento de su importancia como factor estratégico para favorecer el desarrollo económico y social de los Estados partes y asociados (Mercosur, 2005).

Si bien en estas experiencias no se lograron grandes avances, debido a que se concentraron más en las cuestiones de la flexibilización comercial, se considera que al tema se le ha otorgado relevancia, debido a que se ha percibido como muy importante para avanzar en los proyectos de integración. Esto se debe a que “el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar el impulso decisivo para la superación de barreras y el acercamiento de mercados” (Morales, Ponce y Rocha, 2004: 205).

A pesar de la identificación de ese valor, antes de la década del noventa del siglo XX al tema no se le otorgaba la debida importancia. Esto se reconoce como la barrera principal de los proyectos de integración, pues si bien se ha insistido en la liberalización comercial no se han impulsado condiciones propicias de infraestructura para consolidar esta circulación.

Tal situación intentó cambiar cuando la visión sobre la integración en infraestructura se promovió debido a procesos sociopolíticos emergentes que se determinaron a partir de la coexistencia de gobiernos identificados como progresistas en países como Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

No obstante, se reconoce que los diálogos sobre los proyectos de infraestructura física en la región se han suscitado desde hace más de 10 años. En relación al espacio sur de América, el ámbito cobró importancia en la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos, que se llevó a cabo en Brasilia (Brasil) en el año 2000. En el acuerdo de este encuentro se señala que la conformación de un bloque económico ampliado dependería del reconocimiento de nuevas alternativas y planes de infraestructura de integración, los cuales debían regirse en principios de sostenibilidad social y ambiental y con atractivos para la participación inversionista extraregionales (Comunicado de Brasilia, 2000).

Como resultado concreto de ese encuentro puede reconocerse la creación de la IIRSA. Se estableció con el fin de “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano” (Comunicado de Brasilia, 2000: 9). La iniciativa afloró como respuesta ante la necesidad de estimular la integración

en la región, a través de un proceso de actualización y superación de las limitaciones existentes en relación a la infraestructura física. Sin embargo, como se analizará su quehacer inicial no fue muy alentador para la región.

Luego, en 2004 en Cuzco⁹, surgieron las bases para la fundación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). A la reunión acudieron 12 países de América del Sur, los cuales debatieron sobre las posibles alianzas para el desarrollo de la infraestructura física en la región. Posteriormente fueron explicitándose otros objetivos relacionados con el ámbito político, la integración energética y la convergencia de los distintos esquemas subregionales de integración.

Luego de la oleada del nuevo regionalismo en América, la región suramericana pretendió con el CSN, y su posterior evolución, una agenda más extensa al incorporar asuntos energéticos, de infraestructura y finanzas. En relación a la institucionalidad, en Cuzco solo se abogó por la unión o incorporación de instituciones ya existentes. Este diseño puede catalogarse como un mínimo común denominador y delata la presencia de desacuerdos respecto a la trascendencia de ese proyecto inicial. Además, de la ausencia de personalidad jurídica y estructura institucional, “la CSN es una expresión de la «diplomacia de cumbres» y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental” (Sanahuja, 2010: 105).

Bajo estas circunstancias emergió la construcción de un escenario donde se concertarían y coordinarían las políticas exteriores, se estimularía la convergencia de procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), así como la integración física, energética y de comunicaciones (Unasur, 2008: 1).

No obstante, puede reconocerse que las iniciativas coexisten, al decir de Cienfuegos y Sanahuja (2011) de forma paradójica, ya que, durante las concertaciones antecedentes para la creación de lo que sería renombrado como Unasur, el Mercosur y la CAN presentan estancamientos y crisis por las pugnas de intereses. En medio de este panorama

⁹ Fue la III Cumbre Suramericana, donde aconteció la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, así como también la III Reunión de Presidentes de América del Sur. El tema principal fue la firma de la Declaración de Cuzco, las bases para la fundación de la Comunidad de Naciones Suramericanas.

que conduce a cuestionarse sobre la funcionalidad y beneficios de los procesos de integración, tomó auge el proceso de integración suramericana, a través de la Unasur.

Capítulo III: Unión Sudamericana de Naciones: la prioridad en desarrollo social, estabilidad política e intereses nacionales

En concordancia con los intereses del actual estudio y su delimitación en una experiencia de integración específica en la región se presenta un acercamiento a la Unasur como proyecto; partiendo de la exposición de las circunstancias contextuales. Con este acercamiento interesa dar respuesta al segundo objetivo específico del estudio.

De conjunto con la exposición de las particularidades mundiales y regionales que condujeron al cambio, se realiza una aproximación al complejo proceso de construcción intergubernamental suramericano, a partir de una evaluación de los principios que mediaron en su surgimiento. En coherencia con los objetivos planteados y el marco conceptual asumido en este estudio, se analiza la participación de los Estados miembros desde sus intereses nacionales, reconociendo que Unasur fue un organismo que surgió para dar respuesta a problemas de la región en coherencia con su trayectoria histórica y las características del ámbito doméstico de las naciones.

3.1 Contexto global y regional de la creación de UNASUR

Las problemáticas sociales, económicas y medioambientales hicieron que la unipolaridad fuera incapaz para enfrentar esas situaciones y, por tanto, desde finales del siglo XX se establece un nuevo orden mundial que tiende a la multipolaridad (Pastrana y Gehring, 2014: 8). La transición se hizo necesaria ante los esfuerzos de Estados Unidos por liderar el sistema internacional en medio de la incertidumbre y la crisis de la institucionalidad de la segunda postguerra; así como ante la emergencia de una considerable cantidad de graves amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad, el desarrollo y el bienestar de los seres humanos.

Se suma a ello, la irrupción de actores con intención y capacidades para competir en el plano internacional con las potencias tradicionales (lideradas por Estados Unidos) por zonas de influencias, mercado, materias primas y recursos energéticos, etc. Por ejemplo, la irrupción de China, India y otras economías emergentes impulsaron transformaciones en el escenario económico mundial, a partir de la puesta en práctica de un protagonismo

asertivo que propició nuevos retos y posibilidades para los países de la periferia, especialmente para las naciones de Suramérica.

No obstante, también se debe señalar que la emergencia de estos nuevos actores con proyección global, no sólo impactó en el ámbito de las transformaciones económicas, sino también en la conformación de las agendas político-diplomáticas regionales y globales, en las que estos Estados comenzaron a incorporar sus enfoques, intereses y prioridades.

A partir de estas particularidades puede reconocerse una mutación integral que no solo impactaba en los sectores con una presencia de primer orden en las agendas de los países, sino también estableció cambios a concepciones y modos de actuación, porque ya el escenario de acción no era el mismo.

Por ejemplo, para los países de América del Sur el entorno se mostraba favorable, siempre que en sus procesos o proyectos se evidenciara según Peña (2010: 5) que se estaba ante una región donde reinaba la paz y el equilibrio político. La percepción de que el área era una zona gobernable se mostraba como fortaleza que debía ser consolidada para obtener beneficios ante el nuevo mapa económico global.

Este escenario motivó a los países a generar alianzas para poder insertarse o incidir en el mercado mundial (Pastrana y Gehring, 2014: 10). Es por ello que varios Estados de la región apostaron por alianzas a favor de una mayor coordinación de sus políticas exteriores y el reforzamiento de la cooperación económica y comercial, ampliando los espacios de concertación y renovando las voluntades integradoras. Se trataba de una respuesta lógica a la necesidad de mejorar la inserción en el sistema internacional.

Como otro de los imperativos de las estrategias puede mencionarse el objetivo de enfrentar los retos políticos, sociales y de seguridad que se generaban ante la globalización (Cienfuegos y Sanahuja, 2011: 13).

De manera general, las alianzas que se promovieron, a partir de la configuración de un nuevo escenario, fueron el resultado del nuevo regionalismo, reconocido por Mittelman (1996: 208) como la “concentración del poder político y económico que compiten en la economía global con múltiples flujos interregionales e intrarregionales”.

Ante el nuevo orden mundial marcado por la multipolaridad, los países de América del Sur establecieron alianzas a favor de una apertura externa y el sostenimiento de aspectos preferenciales para las naciones miembros, con el interés de lograr un mejor posicionamiento económico a partir de un incremento de la competitividad. De conjunto con este interés se concuerda con Cienfuegos y Sanahuja (2011: 13) al señalar que también existieron finalidades políticas, los cuales se enfocaban hacia la consolidación de una gobernabilidad interna, que exigía de un afianzamiento de capacidades para la gestión de las interdependencias.

No obstante, no puede obviarse que durante el marco temporal del actual estudio, es decir, de 2014 a 2017, se han generado en la región varias alternancias políticas¹⁰, las cuales contrastan con la oleada de procesos de naturaleza diversa, de orientación general progresista, que convergían en la recuperación y fortalecimiento del Estado, la defensa de los recursos naturales, la incorporación de agendas sociales y populares a su actividad gubernamental, y la promoción de mayor autonomía con respecto a los centros hegemónicos, especialmente de Estados Unidos. Esto se dio a partir de principios del siglo XXI y durante el periodo fundacional de la Unasur (Llenderrozas, 2015: 198).

En este escenario se pone énfasis particular en la diversificación de las relaciones externas de la región en su conjunto, mucho más allá de los ámbitos tradicionales de interacción (particularmente Estados Unidos y Europa). Se propicia asimismo el desarrollo marcado de relaciones entre países de la región y actores emergentes con proyección global como China. Este país negoció desde 2009 acuerdos para un fondo de desarrollo en Venezuela, para una planta hidroeléctrica en Ecuador y para el desarrollo de la empresa estatal petrolera brasileña (El Economista, 2016: 1). Específicamente en 2014, las inversiones chinas se incrementaron en un 71%, mientras que los estadounidenses experimentaron una disminución del 20% desde 2011. Esta tendencia es resultado del interés del país asiático de invertir más de 10.000 millones de dólares para la cooperación bilateral con la región a través de la puesta en práctica de más de 30 proyectos (RT, 2015: 1).

¹⁰ En Argentina, Chile y Brasil no gobierna la izquierda. Se suma a ello, la crisis política de Venezuela.

En este contexto de crecimiento de China como socio comercial a partir de los proyectos de inversión extranjera directa, la percepción en relación al quehacer estratégico de la Unasur para “adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros países” (Unasur, 2008: 1), se encuentra perturbada. Los Estados miembros han logrado establecer esas alianzas de forma bilateral, en contraposición con la cierta monotonía que en este sentido reflejó la organización hasta 2016.¹¹

La táctica de China de armonizar relaciones multilaterales con bilaterales multiplica los esfuerzos de los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, principalmente en términos de los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar la superposición de múltiples agendas de cumbres y reuniones bilaterales (Llenderrozas, 2015: 197).

Cada uno de los elementos y particularidades contextuales mencionadas promovieron cambios a nivel interno y externo en la región, lo cual conllevó en diferentes etapas, como ya se ha planteado, a una regionalización, es decir, a la coordinación de proyectos y alianzas a favor de un objetivo común, mediante la creación de bloques para satisfacer necesidades y/o hacer frente a la globalización.

3.2 Principios, propósitos y marco normativo

En abril de 2007, durante la Cumbre Energética Suramericana, la iniciativa iniciada en Cusco fue renombrada por los Jefes de Estado de la región como Unión de Naciones Suramericanas. Su Tratado Constitutivo se ratificó por los países suramericanos en 2008 con la finalidad de “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura” (Unasur, 2008: 7).

El Tratado tuvo como antecedente las declaraciones previas consensuadas por los Jefes de Estado, durante la reunión de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006).

¹¹ Fue a partir de 2016 que la Unasur logró acuerdos concretos con China en relación al ámbito económico y de infraestructura.

Aunque se aprobó en 2008 entró en vigencia a partir del 11 de marzo de 2011. Además, se instituyó a Quito como sede permanente de la Secretaría General del organismo.

Como objetivos de Unasur (2008: 1) se planteó:

la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; y la integración industrial y productiva.

Estas pretensiones se basaron en el reconocimiento por parte de los mandatarios del potencial económico regional, su identificación como vector de desarrollo, y de inserción global de la región, la debilidad de las infraestructuras, así como la necesidad de acciones e iniciativas comunes para potenciar su aporte económico.

En consonancia con el tema del actual estudio, puede plantearse que el interés de promover el desarrollo del ámbito de infraestructura, desde los principios básicos del proyecto de integración, evidencia que se identificó como un asunto estratégico. Concordando con Deutsch (1966: 358), la promoción de este ámbito ayuda en la consolidación del proceso de construcción regional, a partir de la interconexión de territorios y ciudadanías, la cual genera una dependencia entre países que comparten y no comparten fronteras.

Esto se debe a que se generan e incrementan, entre otras cosas, “valores compartidos, una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa como consecuencia de su mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas” (Deutsch, 1966: 359).

Desde esta perspectiva, la conformación de la comunidad regional era resultado de las limitaciones de competencias que presenta el Estado-nación para la gestión y manejo de asuntos económicos y sociales. Como se planteó desde el funcionalismo, las estructuras estatales de la región eran incapaces o poco suficientes para dar respuesta a las exigencias

de sus ciudadanos; por lo que marcadas por una coyuntura política, buscaron alianzas para responder a las necesidades.

Además, se alentaba la participación de la ciudadanía. El objetivo se materializaría a través de “mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana” (Unasur, 2008: 11).

Sin embargo, el logro de esos anhelos y de la construcción de la identidad suramericana no se ajusta a los postulados de Mitrany (1962: 140). Pero desde el punto de vista contextual, la conformación de un órgano supremo central, era inconsistente en una región que había asumido a la autonomía como un elemento intocable dentro del proceso de integración.

Aunque desde la concepción de reformulación del regionalismo, los países suramericanos apostaron por los beneficios de la conformación de un bloque para dar respuesta a las necesidades internas y externas, relacionadas fundamentalmente con el desarrollo, siempre se enarboló la postura de la resolución de conflictos internos y regionales, sin injerencia externa. Principalmente, la incorporación al proceso se caracterizó por el interés de promover una unión productiva y progresar en relación a un componente geoestratégico: la salvaguardia común de los recursos naturales (Cruz, 2016: 95).

Tal planteamiento puede corroborarse con lo expuesto en el Tratado Constitutivo. Por ejemplo, una interpretación práctica de sus objetivos evidencia que detrás del interés por el diálogo político estaba la intención de convertirse en un bloque de discusión autónomo y alejado de los designios de Estados Unidos. La pretensión sobre el amparo de la democracia y la voluntad popular, así como el sostenimiento de la paz en la región, se sustentaba en la aspiración nacional de garantizar la seguridad. En tanto, con el proyecto de nueva arquitectura financiera y proyectos de infraestructura se buscaba la interconexión para viabilizar el autoabastecimiento de la región.

En relación a los intereses nacionales y su interferencia en el establecimiento o promoción de experiencias de relaciones en el escenario internacional, se concuerda con Sanahuja (2010: 101), al referir que este proceso se erige como un producto del diseño geopolítico brasileño. Principalmente el gigante suramericano buscó alianzas para hacer frente a las

competencias o riesgos que generarían las alianzas entre México y Centroamérica con Estados Unidos. “El propio proyecto de Unasur es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial, y se ubica Brasil como líder natural de la región” (Sanahuja, 2010: 102).

A ello se suman las condiciones contextuales existentes. La oleada de gobiernos de izquierda durante la primera década del siglo XXI, la multipolaridad global y el interés de transformar la situación económica de América Latina y el Caribe; estimuló la definición, por los países de la región, de un espacio de incidencia a partir de la integración. Con estas acciones se buscó la inserción en el mercado internacional y la transformación, desde cierta perspectiva, de la condición periférica en el ámbito económico (Cienfuegos y Sanahuja, 2011: 16).

Este escenario fue propicio para el impulso dado a la Unasur a partir de 2007, como un organismo enfocado hacia:

- Consolidar el diálogo político
- Superar las desigualdades de la región mediante el desarrollo social basado en principios de equidad e inclusión
- Promover el acceso a la educación
- Desarrollar una infraestructura para la interconexión de la región y entre los pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentable
- Promover la integración financiera, con el proyecto de nueva arquitectura
- Ampliar el acceso a los servicios de salud y la seguridad social
- Cooperar en materia de integración
- Estimular acuerdos sobre la seguridad ciudadana y regional (Unasur, 2008: 9-10).

Muy explícito queda en estos intereses que el nuevo proceso no se enfocó, ni se concentró en las alternativas antecedentes de la integración de mercados y en las estrategias comunes para dotar de total relevancia y primacía a la integración económica. Esta particularidad a criterio de Peña (2008: 1) corrobora que existió un acuerdo común en

relación a la dinámica o los objetivos económicos de la organización, que se sitúa como el talón de Aquiles para los consensos futuros.

El interés por la integración emanó de la voluntad política común de crear un espacio autónomo de concertación, cooperación e intercambio, con objetivos alineados a las necesidades de desarrollo económico y social de los países integrantes. Esta promoción fue posible, como ya se planteó, en un escenario, caracterizado por una oleada de procesos de naturaleza diversa, de orientación general progresista, que convergían en la recuperación y fortalecimiento del Estado, la defensa de los recursos naturales, la incorporación de agendas sociales y populares a su actividad gubernamental, y la promoción de mayor autonomía con respecto a los centros hegemónicos, especialmente de Estados Unidos.

Sí fue evidente que los Estados miembros concordaron en el establecimiento de una estructura regional factible para promover el diálogo político permanente y estructurado, y acordar estrategias y alternativas de acciones desde diversos ámbitos. Sin embargo, también mediaron los objetivos de las naciones, lo cual hace que el análisis de la dinámica de la Unasur sea más factible desde el intergubernamentalismo. Desde los postulados de este paradigma se reconoce los Estados miembros conservan determinados intereses domésticos, los cuales incidirían en el nivel de cohesión, así como en el avance y retroceso de la organización regional o internacional (Hoffmann y Keohane, 1991: 68).

En Unasur destacó relevancia asignada a los principios de soberanía nacional y no intervención en los asuntos internos. Específicamente en las bases constitutivas del organismo se señala que sus principios se fundan en: “irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos (...)” (Unasur, 2008: 8).

Bajo el amparo de la soberanía y la postura contraria a crear diferencias de intereses entre los Estados partes se ha rechazado en la región, desde uno u otro proyecto, la transferencia de lealtades o competencias soberanas a una instancia común. En concordancia con la visión intergubernamentalista, se realiza “una valoración en términos instrumentalistas de la Comunidad cuya aceptación no debería percibirse como medio de adquirir un

objetivo común, sino como un medio de los Estados miembros para perseguir y obtener sus intereses separados” (Closa, 1994: 347).

Entonces, se comprueba que en la Unasur han interactuado dinámicas asociadas a la construcción de su marco racional, al permanente ejercicio de negociación, y a los pasos para el logro de la institucionalidad, pero no se cede soberanía, aunque se logran avances en pos de acciones comunes.

3.2 El proceso de construcción institucional

La Unasur se instauró como un mecanismo para promover el surgimiento de bienes públicos que estimularan la consolidación de la gobernabilidad de la región. Para ello, era necesaria la consolidación de una arquitectura institucional eficiente. Fue entonces que las naciones del cono Sur otorgaron mayor importancia política al tema y se enfocaron al desarrollo de una estructura a través de la creación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y Consejos Ministeriales y Sectoriales. Dentro de este último se incluyen otros 12 Consejos¹² donde se definieron las acciones por áreas específicas y se establecieron planes multianuales de trabajo y de supervisión.

En el escenario de acción de la Unasur surgió una Comisión de Altos Funcionarios de carácter intergubernamental. En esta instancia se incluyeron las Cumbres anuales de presidentes; las reuniones semestrales de cancilleres; reuniones ministeriales sectoriales, y la Secretaría pro t  mpore (Unasur, 2008: 3). Desde el inicio primó la centralidad concedida al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, lo cual se encuentra muy relacionado con el acentuado presidencialismo que identifica al proceso de integración.

Se suma a ello, el mecanismo de selección y trabajo de la Secretaría General, así como el matiz meramente administrativo de esta figura. Este   rgano se estableció a partir de la asignación de atribuciones que consisten en el apoyo a los Consejos centrales, seguimiento a pautas de trabajo de las diferentes instancias del organismo; así como otras

¹² Consejo de Defensa Suramericano, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Energético Suramericano, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano de Desarrollo Social y Consejo Suramericano de Educación; entre otros.

cuestiones formales relacionadas con el presupuesto, los reglamentos de funcionamiento de la Secretaría y la coordinación de otras alianzas de cooperación (Unasur, 2008: 3). Su creación y las responsabilidades otorgadas forman parte y dan respuesta a los procedimientos realizados en la Unasur como parte de su interés de arquitectura institucional.

De manera general, puede reconocerse que su función primordial consiste en velar por el cumplimiento de las líneas de acción de la organización, sin embargo, como ya se ha planteado carece de potestad jurídica para establecer o tomar decisiones, lo cual es un fiel reflejo del matiz intergubernamentalista de la Unasur.

Contrario al interés de establecer una instancia con personalidad y atribuciones, las responsabilidades otorgadas impedían la celeridad en la toma de decisiones ante problemas regionales, como sucedió en su momento con los conflictos entre Venezuela y Colombia, cuando este último firmó acuerdos con Estados Unidos sobre la presencia de bases militares.

El auge de la diplomacia presidencialista evidenció la ausencia de un marco institucional consolidado. Los presidentes negocian directamente sin necesidad del aparato institucional que se encuentra en plena formación. Esta particularidad cambiaría si se lograba “transitar hacia un aumento de dinámicas y elementos homogéneos en relación a la cultura, la economía, la política y la seguridad” (Hettne, 1997: 229). Alcanzado este nivel, generarían acciones políticas basadas en objetivos concretos en relación a los intereses comunes.

Pero la dinámica de Unasur, durante el marco temporal del actual estudio, no alcanzó esa dimensión. La creación abundante de instancias y mecanismos (multiplicidad de Consejos y proyectos), así como el planteamiento de proyectos de gran alcance en relación a los ámbitos, constituye una muestra de su fragilidad institucional. Aunque se pretendió instaurar una dinámica de trabajo moderna y actualizada, en coherencia con la agilidad y efectividad; los órganos y la dinámica de trabajo evidenciaron procedimientos demasiados burocráticos, con proyecciones excesivamente ambiciosas (Carrión, 2013: 7).

Como ejemplo de ello se consideran los anhelos en relación a la infraestructura, lo cual se analizará en próximos capítulos.

El texto y la concepción del estatuto de Unasur son en sí una debilidad en lo que hace relación a la institucionalidad de la organización. Pensado como un instrumento moderno, de avanzada, con órganos que reflejen la nueva realidad regional y sus reales necesidades, cayó en un formato tradicional que no se ajusta a las ambiciones de los países o líderes de los países que lo promovieron en un inicio (Carrión, 2013: 9).

El proceso se encuentra marcado por el intergubernamentalismo, haciéndose evidente incluso desde la naturaleza de los acuerdos adoptados en la organización. Por ejemplo, se establece que las decisiones y resoluciones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y del Ministros de Relaciones Exteriores respectivamente, son de obligatorio cumplimiento cuando legalmente se incorporen a las legislaciones nacionales de cada país miembro. Por lo tanto, el rol de los Estados nacionales no se desvanece en esta experiencia de integración.

Además, el apego a las concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la presencia física de los Jefes de Gobierno en la política exterior de los países puede reconocerse como uno de los factores que no estimuló la consolidación de objetivos compartidos deseados, por encima de la figura del Estado. Si bien los líderes políticos se ajustan a los intereses de la organización regional, la defensa de sus beneficios nunca quedó relegada. De acuerdo con Hoffmann y Keohane (1991) existe un compromiso con la integración, siempre que se garantice y respete la supremacía de los Estados miembros, ya que estos conservaban determinados intereses.

También se ha de reconocer que el estrecho vínculo institucional con la diplomacia de cumbres sustentó el excesivo perfil político de la organización. A criterio de Sanahuja (2010: 120) si se logra un consenso existen mayores posibilidades de la eficacia de la concertación política regional, sin embargo, “también en este escenario son muy acentuados los estímulos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica”. Entonces, se podrá comprender el por qué de los fracasos en el ámbito de infraestructura, los cuales se expondrán en el próximo capítulo, al analizar los proyectos de integración que se priorizan durante el marco temporal del actual estudio.

3.2 Unasur: disputa entre el interés nacional y los propósitos integradores

Como una paradoja califica Sanahuja (2010: 87) a la dinámica de la Unasur. Para el autor si bien, en su inicio pareció perfilarse como una prueba fehaciente de un nuevo regionalismo, los consensos en su interior parecen no consolidarse debido a la reticencia de los Estados miembros a ceder sus lealtades y decisiones a ese nuevo centro político de carácter regional.

Desde los primeros años del proceso, las pugnas entre el liderazgo brasileño y venezolano se hicieron evidentes. De acuerdo con Pereyra (2013: 26), por un lado se quiso expandir la ideología bolivariana¹³, mientras que la diplomacia brasileña se mantenía reticente a ceder en su protagonismo en la región, evitando fricciones innecesarias con Estados Unidos, procurando el aval de éste para su pretendida membresía en el Consejo de Seguridad de la ONU, y neutralizando toda situación o postura que pudiera comprometer la estabilidad de su entorno geográfico próximo. Estas particularidades impusieron divergencias en el ámbito económico, principalmente ante el interés de convergencia con la CAN y el Mercosur (Pereyra, 2013: 26).

Específicamente, desde los esfuerzos de Henrique Cardoso por crear la Comunidad Suramericana de Naciones, Brasil concibió a los proyectos de integración regional como la vía para consolidar su protagonismo y condición de potencia emergente. Además, buscó ganar mercados para sus grupos económicos, potenciar su industria de armamentos, consolidar su hegemonía militar, reforzar el control sobre sus ámbitos de interés geopolítico como el Atlántico Sur y la Amazonía y convertirse en interlocutor de la región frente a los líderes del sistema internacional. La Unasur significó el trayecto para afianzarse en la región y continuar con su desarrollo, sin ceder en su interés de mantener y reforzar su autonomía (Cervo, 2013: 7).

Según Pereyra (2013: 26), este interés puede entenderse como la determinación de propósitos nacionales que delinean la toma de decisiones en función de la cooperación o

¹³ Se socializa como una continuidad del pensamiento y legado de Simón Bolívar; insistiendo en principios y valores como: la igualdad, la libertad, la justicia, la paz, el respeto, la unidad, la independencia, la fraternidad, la autodeterminación, el patriotismo, la humanidad. Fue retomada por el presidente Hugo Chávez, mediante la cual abogaba por un desarrollo social y humano en concordancia con su progreso cultural y económico.

la ruptura con instancias externas, lo cual propicia acercamientos o alejamientos basados en la finalidad de maximizar beneficios a menor costo.

En Unasur también concurren propósitos de otros países. Por ejemplo, el posicionamiento de Argentina (en la etapa de la izquierda) estuvo muy vinculado con sus intereses domésticos, principalmente aquellos relacionados con la crisis agraria y económica. Posterior al kirchnerismo, el gobierno de Mauricio Macri, aunque, en un primer momento, aceptó la continuidad como Estado miembro de la Unasur, aplaude una inserción internacional basada en la perspectiva occidental y en el libre comercio en representación política a las grandes empresas como lo ha mostrado en su programa de gobierno (Morgenfeld, 2017: 2). Es por ello que su postura en el organismo se enfoca más por una vuelta al regionalismo neoliberal, incluso evidenciando públicamente su apoyo a la OEA. A finales de 2017, el gobierno de Macri evalúa salir del organismos, debido a conflictos en relación a la elección del secretario general, luego de la salida de Samper, y a la disputa de intereses en los proyectos de infraestructura (Dinatale, 2017: 1).

En tanto, Perú abrazó todos aquellos proyectos que le otorgaban ventaja sobre la Cuenca del Pacífico, uno de los temas que más preocupa a esta nación. Además, buscó un marco de concertación que previniera o interviniera ante la explosión de los conflictos que posee con Chile y Bolivia, por lo que insistió siempre en la creación y consolidación de la instancia de defensa.

Bolivia, por su parte, sigue insistiendo en recuperar su salida al mar y, por tanto, se opone a toda estrategia que así no lo proyecte. Además, se concentra en la integración como vía para lograr el mantenimiento de los movimientos sociales frente a la injerencia de agentes externos, consolidar el tema de la región como una zona de paz y encontrar mercados cercanos para recursos naturales que posee como el gas. La Unasur devino escenario propicio para que Evo Morales reforzara los mecanismos para el alcance de su interés de re-posicionamiento internacional, garantizara la búsqueda y consolidación de aliados estratégicos (Venezuela) y se redujera la injerencia de actores hegemónicos en su economía (Quitral, 2014: 5).

Ecuador, bajo el amparo de sus principios constitucionales y condiciones internas y externas, ve en la Unasur beneficios para la soberanía y la seguridad, lo cual representa el estímulo esencial de la labor diplomática de esta nación en el proceso de integración.

Específicamente en la Constitución de la República, en el Art. 423, Capítulo Tercero, numeral 7 (Asamblea Nacional, 2008: 187), se señala que el interés del gobierno ecuatoriano será “beneficiar la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe; además favorecerá la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”.

Bajo este amparo constitucional, Ecuador apuesta por el multilateralismo global y regional en consonancia con sus intereses nacionales, busca ganar liderazgo y relevancia en el impulso de la integración regional. Mantuvo el imperativo de reforzar capacidades en el combate al crimen organizado transnacional y de que en la región se promoviera el distanciamiento colectivo de la zonas de influencia de Estados Unidos. Durante la concreción de la iniciativa de integración suramericana, en Ecuador comenzaba la implementación de un proyecto político muy concentrado en la garantía de la integridad y soberanía nacional. Por tanto, la UNASUR representó un organismo de respaldo para la nación.

“Uno de los mayores retos de Ecuador en el ámbito internacional radica en concertar una política exterior que sea al mismo tiempo idealista y radical” (Long 2010: 138). Por tanto, por un lado, busca reafirmar su crítica a las inequidades, discurso que identificó al ex Presidente Rafael Correa, y por otro pretende ser resaltado por su postura a favor de la seguridad, el equilibrio de la Unión y el poder regional.

Aunque Colombia no pretendió quedarse fuera del proceso de integración, su postura siempre estuvo más vinculada a los Estados Unidos. Tanto es así que en medio de la constitución de la Unasur y la firma de su tratado acordó en 2009 con los estadounidenses el uso de bases militares, generando de esta manera una crisis interna dentro del organismo. Por tanto, el interés de Colombia siempre estuvo marcado por la aceptación sobre la base de no aislarse a nivel regional y de contar con respaldos para sus procesos

de paz, pretendió conocer y limitar en la medida de lo posible los gastos militares de rivales como Venezuela (Arroyave, 2012: 45).

Concordando con Sanahuja (2010: 89), las intenciones de Chile se fundamentan en su experiencia de pertenecer a un proyecto regional, ya que no era partícipe de las negociaciones y acuerdos del Mercosur. Además, busca disminuir los conflictos con Bolivia y Argentina y dar solución a sus debilidades en relación a una garantía de seguridad energética. Con la aprobación del Tratado Constitutivo, Chile pretendió mantener las relaciones bilaterales armónicas con Brasil, su aliado tradicional, y evitar desconfianzas por no integrarse a una iniciativa de este tipo que podría ayudarle a zanjar conflictos fronterizos con sus vecinos por la cuestión del Pacífico y ser visagra entre los proyectos.

La preponderancia de estos intereses y el análisis de sus interferencias evidencia que la Unasur representó un mecanismo para alcanzar determinados propósitos, los cuales están muy relacionados con el trayecto histórico y el ámbito doméstico de las naciones. Es así que las transformaciones o los esfuerzos en relación al proceso de integración, pueden entenderse como el resultado de la forma de poder establecida por los gobiernos o imperante al interior de las naciones. Bajo esta premisa y en concordancia con los objetivos planteados, se analizará la experiencia de cooperación en infraestructura.

Capítulo IV: El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento y los factores que comprometieron el desarrollo de la integración

La respuesta al tercer objetivo específico del estudio lleva a la exposición y análisis en este capítulo de las estrategias y políticas de infraestructura que desde el Cosiplan y la IIRSA repercutieron en el ámbito regional. Para lograr una comprensión del tema de estudio se expone el estado de los proyectos priorizados de 2014 a 2017, lo cual ayudará a reconocer los factores que han limitado el avance, así como la interferencia de los intereses nacionales, para determinar en qué medida frenaron los esfuerzos regionales de integración en el ámbito de infraestructura, así como los conflictos con actores locales que más comprometieron el desarrollo de las estrategias y planes consensuados.

Los análisis que se presentan demuestran la hipótesis planteada en este trabajo, que apunta hacia los factores que explican el discreto avance de la integración en el ámbito de las infraestructuras. Asimismo, se enmarcará el objeto de estudio, dentro del complejo proceso de construcción intergubernamental suramericano, en el que sin ceder soberanía, los países alcanzaron algunos consensos en función de sus intereses nacionales.

4.1 Infraestructura Regional Suramericana: ¿plan para el desarrollo de la infraestructura en la región?

Aunque se ha asumido al siglo XXI como el escenario de surgimiento del IIRSA; autores como De Liseo (2013: 6) reconocen que en la década del sesenta del siglo XX existió Hudson Institute 2, lo cual proponía el avance de una trasportación integrada en el Sur de América. Pero no fue hasta el Comunicado de Brasilia que se reconoce por IIRSA, insistiendo en los siguientes compromisos:

América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente —aplicando el concepto de desarrollo sostenible—, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración (Comunicado de Brasilia, 2000: 9).

En consonancia con ese interés, a partir del año 2000, el IIRSA implementó un conjunto de metodologías de planeamiento territorial que estaban dirigidas a la integración en infraestructura. Destacan sus avances en relación a la cartera de proyectos a partir de una Agenda de Implementación Consensuada y a la promoción de alianzas entre varios sectores relacionados con el ámbito (Secretaría del CCT IIRSA, 2011: 1).

Sin embargo, la revisión bibliográfica (Molina, 2010; Zibechi, 2015) permite plantear que en sus inicios la verdadera esencia de la iniciativa se encuentra muy lejos de alcanzar estos anhelos. Su plan para el desarrollo de la infraestructura en la región propició que el conjunto de los países miembros se subordinaran al mercado foráneo y a Brasil. La preponderancia de este país se justifica en su interés de consolidar su rol en la economía mundial. Su política hacia la región es una muestra del afán de obtener mayor reconocimiento, lo cual causa sesgo y desconfianza. Es por ello que el interés por el incremento del poder y la actuación en relación al interés nacional resultan oportunos para enteneder la postura de Brasil en el ámbito de la infraestructura.

A ello se suma que en los proyectos del IIRSA se ausentó una visión ecológica sostenible. Demostrándose con el tiempo que principalmente crecen las ganancias de las empresas y no la calidad de vida de la población. Esto contrasta con el objetivo específico del Cosiplan (2009: 2) que refiere: “Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura, con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida”.

Desde una perspectiva similar Molina (2010: 7) refiere que entre la IIRSA y las políticas nacionales existe un distanciamiento. Además, se basa en proyectos muy globales, con altos costos en sus diseños y ejecución, que impactan en la sociedad y en el ambiente, a través del modelo desigual e insostenible que establece el mercado mundial.

Por tanto, puede reconocerse un contraste entre la práctica y los estímulos fundacionales de la iniciativa. No se ha avanzado en el interés de promover y garantizar el intercambio de mercancías de forma justa y fluida, abaratando los costos del comercio; e impulsando las economías de escalas, lo cual también incide en la disminución de los costos del proceso productivo y de la oferta. Sobre el tema, Barbosa dos Santos citado en (Zibechi,

2015: 5) señala que “cuando la IIRSA se incorporó al Cosiplan hubo un cambio al ponerse como objetivos la integración física de los países, las economías de escala y las cadenas productivas”. Desde 2009, se convirtió en el Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física de la Unasur.

Desde entonces, las cuestiones a favor de la integración en infraestructura han ocupado las agendas de los países y de los encuentros regionales. Al asunto se le otorgó un mayor interés con las intenciones de desarrollo de la arquitectura institucional de la Unasur. Específicamente desde su Tratado Constitutivo se establece como objetivo “el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos, de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentable” (Unasur, 2008: 10).

De acuerdo al ex secretario de Unasur, Ernesto Samper:

En Suramérica hay un desarrollo limitado y por debajo de lo recomendable de las infraestructuras, y salvo contadas excepciones, ausencia o escaso aprovechamiento de la integración física de las mismas entre los países. Asimismo, la mayoría de las veces se suele pensar las infraestructuras y sus servicios asociados en clave de competencia y no de complementariedad, lo cual atenta contra el mejor aprovechamiento de los recursos y desarrollo armónico de las ventajas comparativas en beneficio de la región. Esto representa una fuerte restricción o impedimento para alcanzar el desarrollo económico y social sustentable de nuestros pueblos (Cosiplan-IIRSA, 2016: 6).

El IIRSA, desde sus proyectos, buscó superar y transformar la limitada condición de desarrollo sostenible existente en la región. Sin embargo, el interés de maximizar la dinámica económica ha llevado a que en la práctica las acciones sigan siendo insostenibles, generando con ello problemas ecológicos y exclusión social, como se analizará más adelante.

Molina (2010: 10) reconoce que en ese cambio en relación a su funcionamiento (cuando se incorporó a la Unasur) tampoco ha logrado que se erija como un proyecto emancipador de integración. Esto se debe a que solo concibe a la iniciativa como una serie de proyectos que se concentran en la explotación y transportación de los recursos que permiten el

crecimiento del capital foráneo, donde las mayores ganancias son para Brasil, ya que la cuestión de la infraestructura responde a su interés expansionista (Molina, 2010: 10).

La importancia que se le ha dado al posicionamiento de la región una vez interconectada, hace ver que los proyectos de esta iniciativa en su esencia se enfocan hacia fuera, es decir, la mirada parte de los países de la región hacia el mundo, obviando con ello un reconocimiento, más allá de la retórica, de las necesidades internas de la región y de las particularidades de los verdaderos procesos de integración.

Es por ello que a criterio de Barbosa dos Santos, citado en (Zibechi, 2015: 7), la iniciativa no estimula la integración regional, no lo hizo en su primera versión, ni tampoco en la que corresponde al marco temporal del actual estudio. Al respecto, se considera que en la región se ha confundido interconexión, con integración, donde la IIRSA se ha convertido en un motivo real para denunciar de acuerdo a las visiones de los autores y los hechos que se presentarán al finalizar este capítulo.

4.2 El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan)

Como respuesta a los principios presentes en las bases constitucionales de la Unasur y la situación de la región, se creó Cosiplan. El 28 de enero de 2009 surgieron los primeros esfuerzos para lograr un escenario de diálogo acorde con la dinámica y las pretensiones de la organización, donde se debe fomentar el debate sobre la coordinación y puesta en práctica de proyectos y estrategias a favor del desarrollo del ámbito de infraestructura en la región. De ahí que pueda reconocerse que a lo interno de la organización existió voluntad política para avanzar en estos objetivos, aún cuando desde el funcionalismo se establece que se debe dar prevalencia a necesidades y a los resultados de una cooperación técnica.

Específicamente se establece que:

Cosiplan es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Presenta como miembros a las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes elegidos por los Estados miembros (Cosiplan, 2009: 1).

Además, desde su fundación se abogó por el cumplimiento de una responsabilidad social y ambiental, mediante la promoción del cuidado del medio ambiente y la participación ciudadana, a través de la generación de “canales de comunicación, consulta y discusión en las diferentes instancias del Consejo” (Cosiplan, 2017: 1). Esta acción debería cumplir con garantías en relación al derecho de todas las comunidades y sus diversidades. Por tanto, ha de reconocerse que otro de los factores que han de considerarse para determinar el avance de la integración en este ámbito es la ejecución de acciones ecológicas sostenibles.

Sobre el tema, se establece entre los objetivos del Consejo que se deben: “definir instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en las actividades del Cosiplan” (Cosiplan, 2012: 6). Debido a ello, los miembros ratifican cada año su responsabilidad en relación a la garantía de la participación ciudadana. De ahí que este sea otro de los factores a considerar para dar respuesta al objetivo general del estudio.

A este compromiso, que desde la literatura se define como diplomacia ciudadana¹⁴, se suman otros principios que están presentes en su Estatuto¹⁵, los cuales son:

¹⁴ “Se fundamenta en la democracia deliberativa. Abre canales de comunicación, mejora la calidad de la comunicación a través de establecer reglas de procedimiento, estructuras de participación, etc., y genera así mayor confianza y un cambio en las percepciones preexistentes” (CRIES, 2009).

¹⁵ Este documento fue probado en la I Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo, efectuada la capital de Ecuador, el 18 de junio de 2010.

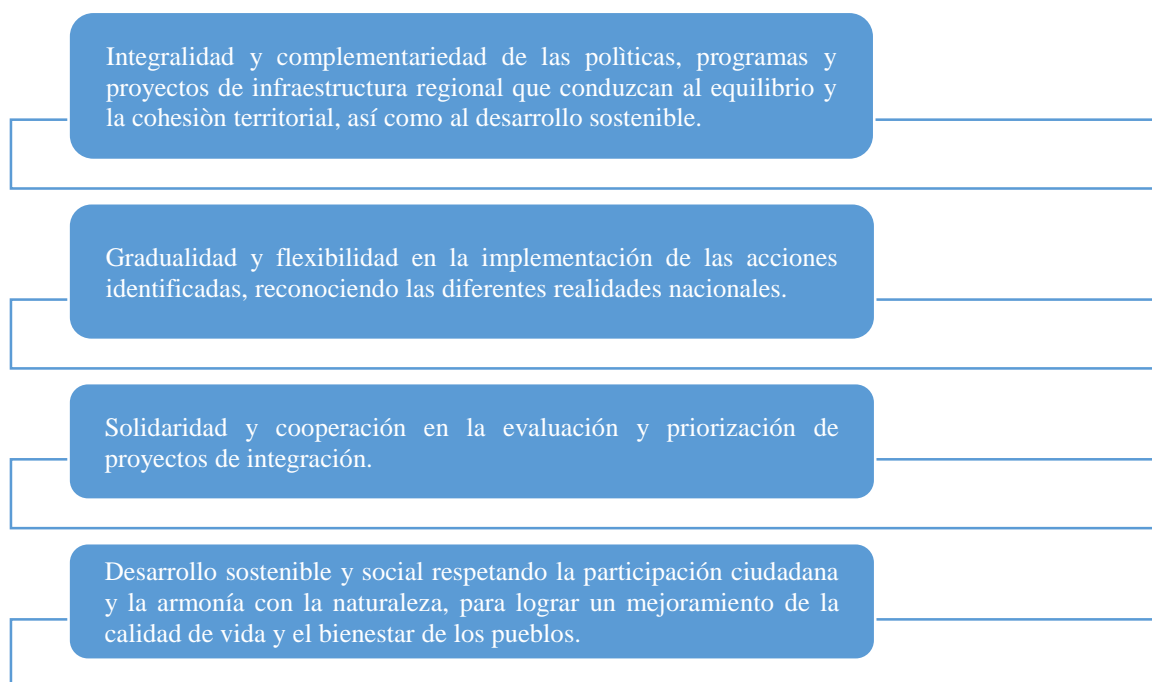


Figura 1. Principios del Cosiplan

Fuente: (Cosiplan, 2009: 2)

Como se representa en la figura 1, el ámbito de la infraestructura debe cumplir con criterios económicos, sociales y ambientales que no pongan en riesgo premisas relacionadas con la sustentabilidad y sostenibilidad. Es por ello que como se analizará más adelante, cuando se incumplen estos aspectos se generan factores que limitan el avance en este ámbito.

Entre los objetivos que guían el quehacer de esta instancia pueden mencionarse al desarrollo de una infraestructura a favor de la integración regional. Ese progreso no podía obtenerse aislado del quehacer del IIRSA. Por tanto, la materialización de esa aspiración, poco a poco se fue consolidando, hasta que se logró su máxima expresión con la incorporación de la IIRSA. Así la Unasur obtuvo el principal resorte para lograr la unión física entre los países miembros y para “avanzar hacia la formulación de una estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad en América del Sur” (CEPAL, 2011: 6). No obstante, de acuerdo con los intereses de la investigación se expondrá más adelante si la incorporación de esta iniciativa generó beneficios.

En ese análisis se considerará que con esta estrategia no solo se enfocaba el quehacer de la organización y de los países miembros hacia la reducción de las barreras que frenaban el desarrollo. También se fortalecían las alternativas para disminuir las brechas geográficas que imposibilitaban el intercambio por sus altos costos. La incorporación de la IIRSA estrenaba senderos para fortalecer el progreso en consonancia con los objetivos de la constitución de la Unasur.

Además, el Cosiplan se creó con la intencionalidad de promover los vínculos industriales y productivos, considerando a las micro, pequeñas y medianas empresas (Micropymes y PYMES), a partir de un fomento a la cooperación regional, donde asumiría total relevancia la coordinación, implementación y seguimiento de proyectos prioritarios (Cosiplan, 2009: 5).

Al respecto se establece que “el Cosiplan seleccionará por consenso un conjunto de proyectos que constituirán su Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Para tales planes, el Cosiplan ofrecerá apoyo adicional en busca de fuentes de financiamiento, siempre que hubiera esta necesidad” (Cosiplan, 2012: 5). Sobre el financiamiento se refiere que las acciones propias de la instancia serán financiadas por los países miembros o por la Unasur, mientras que los proyectos del IIRSA también serían asumidos por las naciones y la organización, así como por otros organismos que formaran parte del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Este procedimiento pone en duda la sostenibilidad de las propuestas surgidas desde este organismo, ya que la forma de financiamiento depende de la voluntad de los países, cuando cambia su gobierno o su interés por la acción, los proyectos pueden verse truncados.

Hasta el 2017, 31 proyectos de alto impacto para la región integraban la agenda, para lo cual se estimó una inversión de USD\$ 20.149 millones. Con el seguimiento de estos planes se determinaron los que se consideraban como estratégicos para la región y, por tanto, debían priorizarse en correspondencia con las particularidades contextuales anuales (Unasur, 2017: 1). Es la puesta en marcha de esos proyectos (que se analizará en próximos acápite) los que ayudarán a reconocer los factores que limitaron el avance.

El alcance de los propósitos de la instancia requería de una compatibilización en relación a los marcos normativos que regulaban el quehacer del ámbito en los países miembros. Este interés daba respuesta a las limitaciones que para el desarrollo de las acciones y la cooperación en infraestructura imponía la presencia de lineamientos legales dispersos o incompatibles. Es por ello que desde el Consejo se insistió en “la necesidad de una concordancia legal que fomente las inversiones, a partir de la presencia de operabilidad para la cooperación en infraestructura” (Cosiplan, 2009: 1).

En 2012, el Cosiplan organizó su funcionamiento a través del Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022; dando respuesta no solo a sus objetivos, sino también a la Declaración de Presidentes Suramericanos en la Sexta Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de gobierno de la Unasur. Con la PAE se buscó consolidar “metodologías para dar seguimiento a la implementación de los proyectos del Cosiplan, perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana y lograr a partir de la concertación el financiamiento para proyectos prioritarios” (Cosiplan, 2012: 6).

En tanto, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID), configuran la organización de la Planificación Territorial de acciones que se coordinan y ejecutan desde el Consejo, es decir, con la delimitación de EID, se determinan franjas multinacionales (compuestas por recursos, comunidades, ámbitos de producción y prestaciones logísticas) que deben ser intervenidas para facilitar el intercambio de bienes, servicios, ciudadanos e información a lo interno y externo del espacio geográfico.

Los Ejes que se delimitaron son los siguientes: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay- Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, Mercosur-Chile, Perú-Brasil-Bolivia. Realmente Brasil se beneficia del mayor número de proyectos, ya que tiene participación en varios ejes de gran envergadura, como se representa en la figura 2.

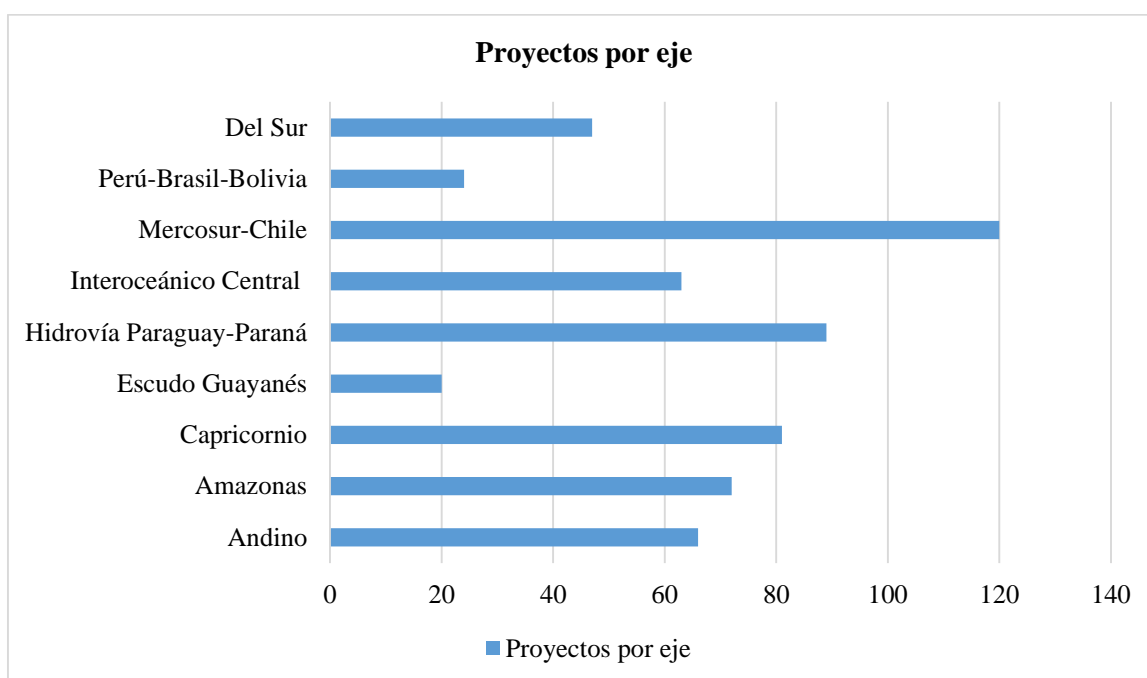


Figura 2. Número de proyectos por eje

Fuente: Fuente: (IIRSA, 2017: 1)

Además, dentro del Eje Amazonas, los mayores proyectos concluidos son de carácter binacional. Esta situación evidencia que en cuestiones multilaterales en el ámbito de infraestructura todavía reina la desconfianza. Los países se esfuerzan, principalmente, solo en aquellas obras con las naciones con las que comparten fronteras. Por ejemplo, de los 5 proyectos terminados hasta 2016, dos fueron ejecutados por Ecuador-Colombia y Ecuador-Perú.

A pesar de ello, la CEPAL (2011: 35) considera que con el Cosiplan, por primera vez, los países de la región llegaron a un acuerdo en relación a la promoción del desarrollo sostenible a partir de proyectos en función de lograr la interconexión. Desde la concepción inicial se hacía necesaria una transformación en las comunicaciones y en el uso de la energía desde un acuerdo con respaldo jurídico e institucional;¹⁶ nunca antes presenciado en la región. La idea de avanzar en infraestructura se sustentaba en la

¹⁶ De conjunto con el Consejo y la iniciativa se crearon herramientas de refuerzo y evaluación para el cumplimiento de los objetivos como las metodologías para el diagnóstico del tratamiento dado a la sostenibilidad y al desarrollo en cuestiones de producción y servicios.

intención de progreso a partir del aumento del comercio en Suramérica y del alcance de una acertada gestión de políticas de desarrollo social.

Bajo estas intenciones, a partir de 2014 se impulsaron acciones que llevaron a un crecimiento de la cartera. “De 335 en 2004 con 37.000 millones de dólares de inversión a 579 proyectos con 163.000 millones de dólares en 2014” (Zibechi, 2015: 3). El Consejo fungió como otra de las alternativas para alcanzar el prestigio de la unión suramericana y la cooperación intergubernamental a partir de la materialización de los objetivos planteados en el Tratado Constitutivo. No obstante, las verdaderas intenciones o aspiraciones parecen diluirse o quedarse solo en la retórica, según el criterio de varios autores, como se analizará más adelante, luego de la presentación de los proyectos prioritarios desarrollados por el Cosiplan y los factores intervinientes en su ejecución.

4.2.1 Proyectos prioritarios del Cosiplan

El quehacer del Cosiplan ha ido en aumento desde el año 2009, lo cual se evidencia en el número de proyectos que se han coordinado en esta instancia. Hasta 2017 ascendían a 581, con una inversión estimada de USD \$191.520 millones. La mayoría de los proyectos se encuentran en etapa de ejecución y pertenecen al subsector carretero como se representa a continuación en la figura 3 y 4:

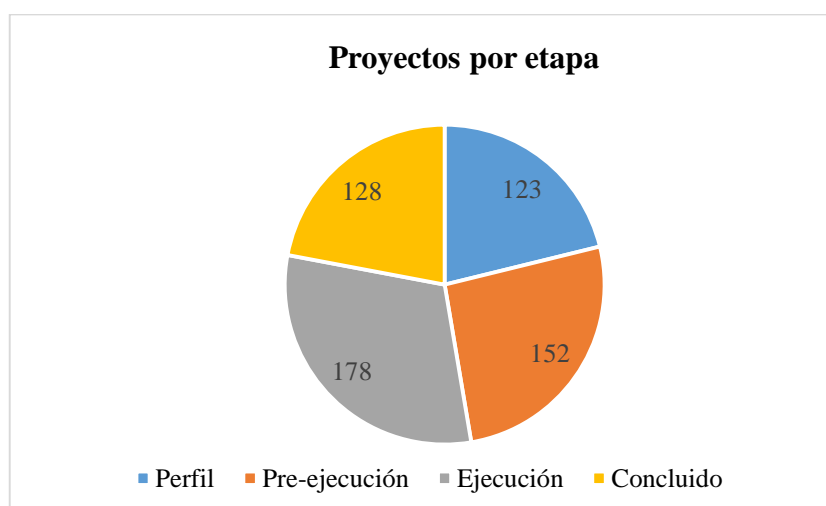


Figura 3. Número de proyectos por etapa

Fuente: (IIRSA, 2017: 1)

Elaboración propia

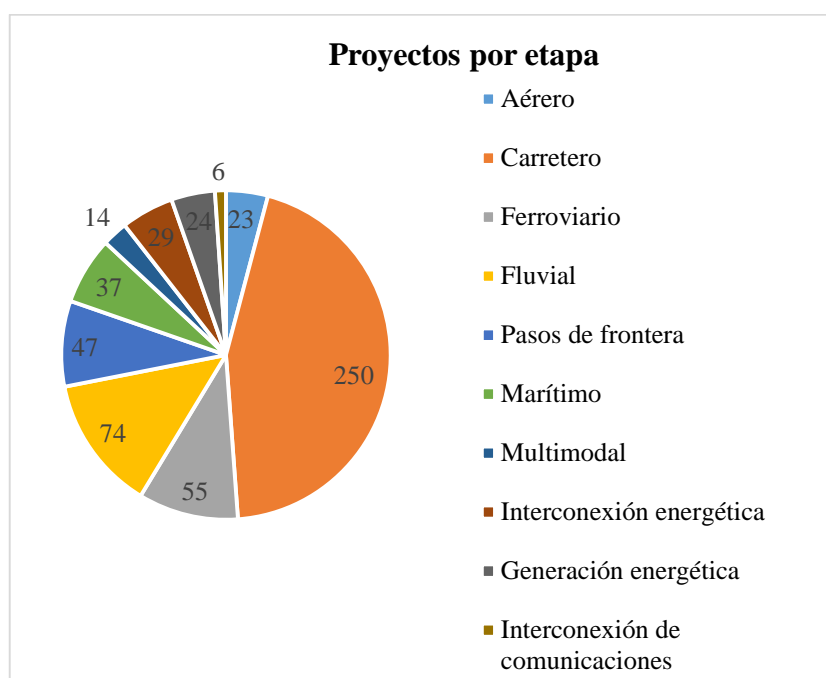


Figura 4. Número de proyectos por subsector

Fuente: (IIRSA, 2017: 1)

Elaboración propia

Durante el periodo de estudio, que coincide con la Secretaría General de Ernesto Samper (iniciado el 22 de agosto de 2014), se impulsaron siete proyectos viales prioritarios (porque involucraban a todos los países miembros), que avizoraban un quehacer activo del Cosiplan. Considerando este pronóstico, se realizará a continuación un análisis de estos proyectos en función de sus alcances y limitaciones.

La realización de estos proyectos se programó con un costo que osciló entre los USD\$ 10.000 y 14.000 millones y se asumieron como prioridad regional en la VIII Cumbre de la Unasur, celebrada en Guayaquil en diciembre de 2014 (IIRSA, 2017: 1). Para el alcance de cada uno se establecieron proyectos individuales que ayudaban en el logro del objetivo principal. Con esta planificación y estrategia de trabajo se transformaría la limitación de los países miembros en relación a la infraestructura, por lo que con las obras se pretendió incrementar la competitividad a partir de una red de modernas infraestructuras; sin embargo, de lo anhelado a la práctica existe un largo camino por recorrer.

4.2.2 Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito

Perteneciente al Eje Andino, este proyecto se ubica como uno de los más pretensiosos del Cosiplan. Se enfoca hacia una ampliación de la capacidad de la carretera, con una inversión estimada de USD\$ 3.350 millones. Con el Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito se busca mejorar la conectividad entre los países para promover sus relaciones económicas a partir de una mejora de sus fronteras y eliminación de obstáculos que ocasionan cuellos de botella, por lo que se consideró en su momento como el mayor proyecto de infraestructura planeado desde el Cosiplan, a partir de 2014.

Específicamente en la ficha técnica de este corredor vial se señala que se centra en ajustar cada uno de los espacios del vial a las especificaciones técnicas en correspondencia con las necesidades existentes. Esto sería posible mediante la construcción de calzadas e infraestructuras específicas como puentes e intersecciones, así como el incremento de la capacidad de la superficie existente a partir de acciones de rehabilitación (Cosiplan, 2014: 1).

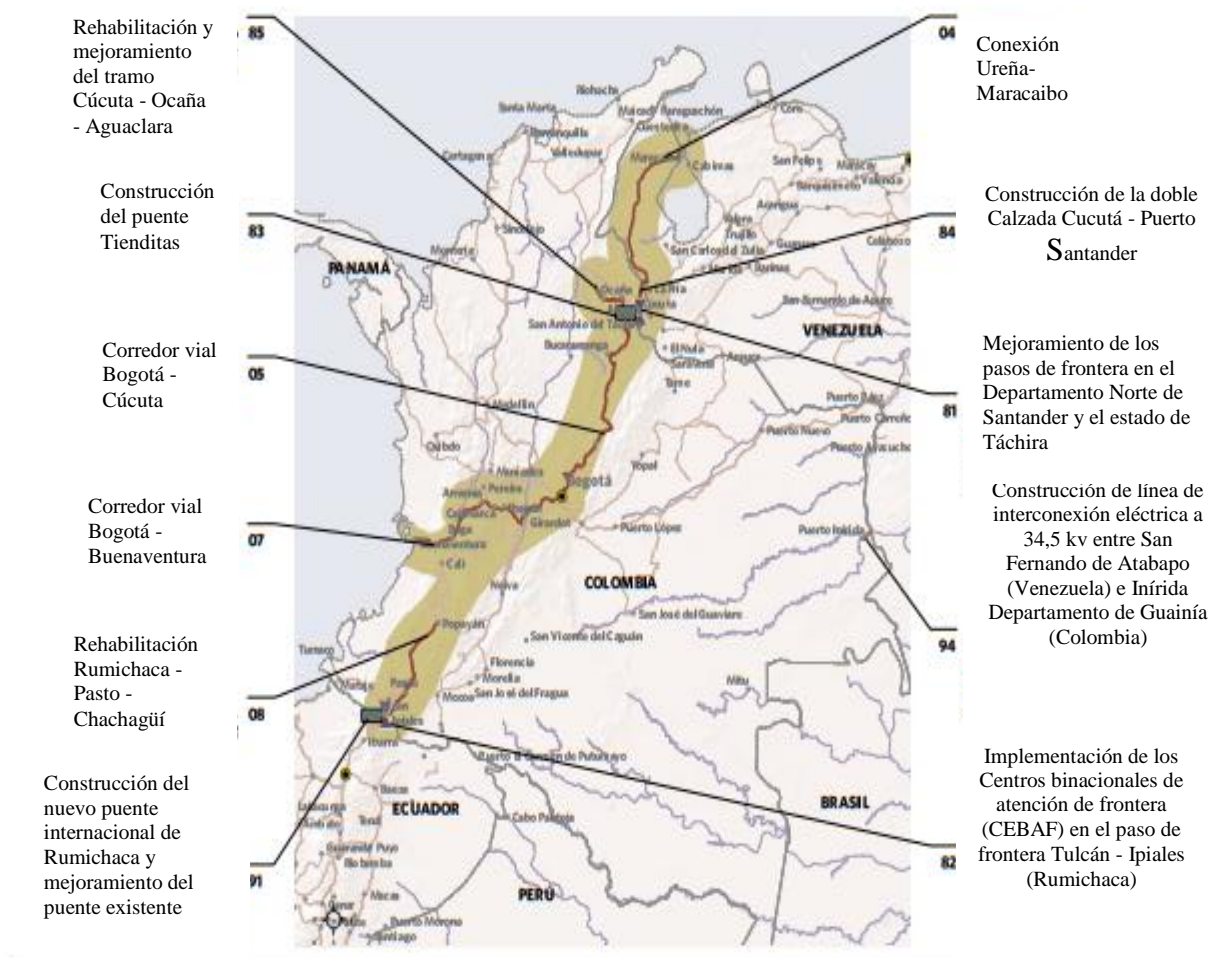


Figura 5. Proyectos individuales del Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito

Fuente: (Cosiplan, 2016)

Como se representa en la figura 5, este proyecto incluye 11 proyectos individuales de los cuales se conoce que, por ejemplo, la Construcción de la doble Calzada Cucutá - Puerto Santander presentó algunas inestabilidades, debido a desacuerdos entre los gobiernos participantes, lo cual llevó a su exclusión de la cartera (Cosiplan, 2017: 3). Esta situación puede tomarse como ejemplo (que se reiterará más adelante con otros proyectos) de que en muchos casos, los consensos en relación a la infraestructura no son muy sólidos, mostrándose en la práctica mediante posturas gubernamentales que no priorizan su ejecución. Además, se demuestra cómo la voluntad política interviene en el avance de la integración en el ámbito de la infraestructura, ya sea impulsando o limitando el desarrollo.

Tabla 1

Estado de los proyectos individuales Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura /
Quito de 2014 a 2017

Proyecto	Etap	Presupuesto estimado	Países
Conexión Ureña-Maracaibo	Pre-ejecución	0,0	Venezuela
Corredor vial Bogotá – Cúcuta	Pre-ejecución	875,7	Colombia
Corredor vial Bogotá – Buenaventura	Ejecución	1.950,0	Colombia
Rehabilitación Rumichaca - Pasto – Chachagüí	Concluido	164,0	Colombia
Mejoramiento de los pasos de frontera en el Departamento Norte de Santander y el estado de Táchira	Pre-ejecución	14,0	Colombia-Venezuela
Implementación de los Centros binacionales de atención de frontera (CEBAF) en el paso de frontera Tulcán - Ipiales (Rumichaca)	Pre-ejecución	104,7	Colombia-Ecuador
Construcción del puente Tienditas	Ejecución	32,9	Colombia-Venezuela
Construcción de la doble Calzada Cucutá - Puerto Santander	Perfil	1,4	Colombia
Rehabilitación y mejoramiento del tramo Cúcuta - Ocaña – Aguacalara	Ejecución	33,3	Colombia
Construcción del nuevo puente internacional de Rumichaca y mejoramiento del puente existente	Concluido	4,1	Colombia-Ecuador
Construcción de línea de interconexión eléctrica a 34,5 kv entre San Fernando de Atabapo (Venezuela) e Inírida Departamento de Guainía (Colombia)	Ejecución	2,9	Colombia-Venezuela

Fuente: (Cosiplan, 2016: 9)

Elaboración propia

Según la tabla 1, la mayoría de las acciones individuales de este proyecto estructurado se encuentra en una fase inicial, solo se han concluido el Corredor vial Bogotá – Buenaventura (el de mayor inversión) y el nuevo puente internacional de Rumichaca, así como el mejoramiento del puente existente. Por tanto, este es otro ejemplo que podría emplearse para fundamentar que la consolidación de la integración en este ámbito no es

una característica de la región. Realmente, se trata de un proceso a largo plazo, que durante el marco temporal del actual estudio, y en relación a este proyecto prioritario, evidencia que en la región se encuentra muy incipiente.

4.2.3 Acceso nororiental al Río Amazonas

Este proyecto estructurado se enfoca hacia la complementariedad de los múltiples espacios que conforman esta área y que incluye a países como Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil, con la intencionalidad de favorecer la conectividad para promover el comercio. Además, desde su planeamiento se reconoció que también ocasionaría impactos positivos para las comunidades o asentamientos cercanos, pues con anterioridad a su ejecución no contaban con alternativas para su transportación, o las existentes eran muy poco desarrolladas (Cosiplan, 2012: 3). Principalmente, este proyecto se enfoca hacía el mejoramiento de los puertos y de la navegabilidad por ríos.

Tabla 2

Estado de los proyectos individuales del acceso nororiental al Río Amazonas, de 2014 a 2017

Proyecto	Etapas	Presupuesto estimado (millones de USD)	Países
Mejoramiento de la Navegabilidad del río Ica	Pre-ejecución	8.000.000	Brasil
Mejoramiento de la Navegabilidad del río Putumayo	Pre-ejecución	15.000.000	Colombia-Ecuador-Perú
Puerto de Transferencia de carga Morona	Pre-ejecución	5.000.000	Ecuador
Mejoramiento de la Navegabilidad del río Morona	Concluido	2.000.000	Ecuador
Mejoramiento de la navegabilidad del río Napo	Perfil (tramo Perú)	5.759.000	Ecuador-Perú
Puerto de Providencia	Concluido	25.000.000	Ecuador

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Los proyectos individuales que se presentan en la tabla 2 tienen por finalidad garantizar determinadas condiciones de seguridad y velocidad de la navegación y el trasbordo de mercancía, a través de las acciones concretas que se implementaron e implementarán en ríos y puertos. Con estas actividades se pretendió que se fortaleciera el intercambio comercial local y regional. Por ejemplo, para Ecuador se auguraban mejoras para la transportación de cargas, como las petroleras.

Sin embargo, durante su estudio, Groner (2016: 44) reconoció varias falencias en relación a este proyecto. Entre ellas destaca que no se puntualizó, ni se puntualiza en las acciones a desarrollar en las costas de los ríos para no incidir negativamente en los procesos sociales, ambientales y económicos que acontecían con anterioridad a su ejecución. Por tanto, se identifica así que algunos de los proyectos carecen de información que resulta de gran importancia para validar la pertinencia y viabilidad de las acciones, desde el punto de vista social y ambiental.

De acuerdo con Groner (2016: 46-47), en este proyecto prioritario también destaca la mediación de los intereses nacionales de Brasil. Por su posición geográfica, la mercancía que se transporta por la costa atlántica con destino a este país emplea el canal de Panamá o los puertos de Esmeralda y Guayaquil, retrasando la entrega y los costos de transportación. Debido a ello, a Brasil le convenía un cambio en la situación de los puertos y en la navegabilidad, por lo que hizo mucho hincapié en la aprobación y ejecución de este proyecto.

A ello se suma la falta de consenso entre los países sobre la agilidad en la realización de cada obra, así como la responsabilidad gubernamental ante su ejecución. Por ejemplo, Perú insiste solo en aquellas hidrovías representativas para el Puerto de Yurimaguas; Ecuador niega su responsabilidad ante el Río Morona, debido a que en el territorio nacional solo existe un pequeño tramo y los impactos positivos para el país serían muy discretos o nulos y para Colombia, el proyecto prioritario era la navegación del Río Putumayo, por su importancia para el progreso logístico y la transportación nacional de combustible (Unasur, 2017: 10).

4.2.4 Corredor ferroviario bioceánico

Este proyecto se ubica como el segundo de mayor inversión estimada dentro del Eje Capricornio, solo es antecedido por la Ferrovía Ciudad del Este – Ñeembucú. Durante el marco temporal del actual estudio se encontró en etapa de perfil. El Corredor ferroviario Bioceánico busca integrar a tres países (Brasil, Bolivia y Perú) de la región para promover el comercio y abaratar los costos de exportación (Cosiplan, 2016: 1).



Figura 6. Particularidades principales del Corredor ferroviario bioceánico

Fuente: (La Razón, 2015: 1)

Como se muestra en la figura 6, con esta obra se persiguió desarrollar accesos comerciales y logísticos en la zona más al sur de la región, lo cual desencadenaría en una consolidación del proceso de integración. Además daba respuesta a limitaciones existentes desde el punto de vista comercial. La situación actual evidencia una limitada capacidad de carga. En Bolivia no excede las 15tm, por lo que no se corresponde con las aspiraciones de transportación que se requiere para promover el desarrollo (La Razón, 2015: 1).

La realización de este proyecto erradicaría esta limitación, ya que se pronostica la operación de trenes con capacidad de transporte de 4.000 toneladas brutas, equivalentes a 2.800 toneladas netas, los cuales estarán compuestos por 40 vagones al disponer cada uno de una masa de 100 toneladas brutas, de las cuales 70 toneladas son netas (Cosiplan, 2015: 4).

No obstante, las aspiraciones pretendidas por este proyecto parecen inviables para algunos investigadores u organizaciones. La Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC, 2016) reconoce que las estimaciones de los gastos en infraestructura y la capacidad de transportación en correspondencia con la comercialización delatan el verdadero futuro de esta obra.

El costo de transportar una tonelada de soja desde Lucas do Rio Verde hasta Shanghái en China, asciende a US\$120,43 si se despacha desde el puerto de Santos, mientras que el envío a través del puerto en Perú costaría US\$166,92, lo que da una diferencia de US\$46,49 por tonelada. Además, el costo en construcción de la ferrovía bioceánica -que podría recorrer unos 3,650 kilómetros-, requeriría una inversión de US\$40.000 millones solo en el lado brasileño (UIC, 2016: 1).

Estos elevados costos y la necesidad de su minimización viabilizan el trayecto para que la presencia económica de China en la región y la dependencia comercial se incrementen a través de préstamos o estrategias de inversión. Como otro actor financiero o aliado se identifica a Alemania, quien ha mostrado su interés en participar como un socio de Brasil, mediante la facilitación de los elementos técnicos y tecnológicos que requiere esta obra (Corbino, 2016: 8).

A este panorama se suma la preocupación por los impactos ambientales, aun cuando la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) reconoce que para su realización se concibió una minimización de los posibles riesgos que generaría el proyecto (Cosiplan, 2015: 1). Por otro lado, interfieren intereses nacionales, por ejemplo, el reclamo de Bolivia de su salida al mar. “Sólo en caso de llegar a un entendimiento con Chile sobre la salida al mar, el ferrocarril tendría valor para Bolivia, ya que contarían con un puerto al norte con los puertos de Arica e Ilo, recibiría la enorme carga de granos procedente de Brasil” (Mundomarítimo, 2016: 1).

De lo anterior se evidencia, que desde la etapa inicial este proyecto prioritario es muestra de las particularidades que identificaron la experiencia de integración en infraestructura, las cuales evidencian que se trata de iniciativas fundamentalmente de cooperación donde median los intereses nacionales y los conflictos sociales por impactos ambientales. Además, se corrobora que en relación a la integración en infraestructura, las acciones se

han planteado sin considerar las condiciones y capacidades reales de la región, ya que ha destacado la voluntad política en determinado momento, la cual ante un cambio de circunstancias se debilita. Esto pone en duda la factibilidad y viabilidad de los proyectos.

4.2.5 Ruta de conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam

Este proyecto es una obra de pavimentación nueva que permite conectar a subregiones de los tres países, a partir de la construcción de un corredor vial, que pretende favorecer la conectividad entre la zona oriental de Venezuela con los mercados de los otros dos países. La ruta planeada se interconectará con los corredores viales que ya hacen presencia en estas naciones.

Durante el marco temporal del estudio, el proyecto solo alcanzó la etapa de pre-ejecución, pues su culminación se planificó para el 2018. Este proyecto está compuesto por los siguientes proyectos individuales (tabla 3):

Tabla 3

Estado de los proyectos individuales de la ruta de conexión entre Venezuela, Guayana y Surinam, de 2014 a 2017

Proyecto	Etapas	Presupuesto estimado (millones de USD)	Países
Construcción del puente sobre el Río Corentine	Perfil	1.000.000	Guyana-Surinam
Rutas de conexión entre Venezuela (ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (Apura - Zanderij - Paramaribo)	Pre-ejecución	300.800.000	Guyana-Surinam-Venezuela

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Como se muestra en la tabla y ya se declaró, la Ruta de conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam, aunque se reconoció como un proyecto prioritario durante el marco temporal del actual estudio, mostró avances muy discretos, a pesar de estar planificada su conclusión para el 2018 (Cosiplan, 2016: 1). Durante el marco temporal del actual estudio

la integración no avanza, ni se materializan los objetivos planteados desde el Cosiplan en relación al compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental.

4.2.6 Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata

Con este proyecto se buscan mejorar las condiciones de seguridad y velocidad de la navegación. Estas hidrovías son de vital importancia para la logística que se emplea en la explotación del hierro en Brasil (Río Paraná, Paraguay y Uruguay) y la trasportación de Soya. Es por ello, que incluye las siguientes acciones individuales (tabla 4):

Tabla 4

Estado de los proyectos individuales del mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata, de 2014 a 2017

Proyecto	Etapas	Presupuesto estimado (millones USD)	Países
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay-Asunción-Corumbá	Ejecución	39	Bolivia, Brasil y Paraguay
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay, entre Asunción y Apa	Pre-ejecución	110	Paraguay
Sistema de Predicción de niveles del Río Paraguay (Apa-Asunción)	Perfil	-	Bolivia-Paraguay
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Alto Paraná (aguas arriba de Saltos del Guairá)	Ejecución	15,0	Brasil
Rehabilitación y mantenimiento del Canal Tamengo	Pre-ejecución	10,5	Bolivia
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Tietê	Ejecución	800,0	Brasil
Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay de la Confluencia a Asunción	Perfil	45.498.216	Argentina-Paraguay
Profundización del Río Paraná de la Confluencia al Río de la Plata	Ejecución	110.250	Argentina
Mejoramiento de navegabilidad en el Alto Paraná	Pre-ejecución	-	Argentina-Paraguay
Mejoramiento de la Navegabilidad del Río Uruguay (binacional)	Ejecución	40	Argentina-Uruguay

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

A pesar de las actividades que se han desarrollado, según se muestra en la tabla, existen otras limitaciones o falta de consenso que provocan barreras. Por ejemplo, la navegación

se encuentra truncada por la Hidroeléctrica de Itaipú y la capacidad en la compuerta de la Hidroeléctrica de Itaceretá. También se está en presencia de una ausencia de acuerdos en relación a la responsabilidad que cada país debe desarrollar para superar carencias presupuestarias y problemas ambientales (Unasur, 2017: 1).

En la ejecución de este proyecto también preocupa, según De Lisio (2013: 8-9), la existencia de daños ambientales que causan impactos sociales, debido a que con el dragado se remueven sedimentos contaminados por metales pesados, hidrocarburos y plaguicidas, que afectan las fuentes de agua potable de algunos asentamientos bolivianos. Por tanto, como un resultado de esta investigación puede plantearse que no se ha sido consciente del compromiso con la sostenibilidad ambiental.

4.2.7 Conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda

Con este proyecto se persigue fomentar las actividades económicas entre Paraguay y la triple frontera que permite el intercambio con Clorinda en Argentina. Debido a esta dimensión, se implementan con su ejecución redes regionales que favorecen la conectividad, a partir de los proyectos individuales de la tabla 5:

Tabla 5

Estado de los proyectos individuales de la conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda, de 2014 a 2017

Proyecto	Etapas	Presupuesto estimado (millones de USD)	Países
Optimización del nodo Clorinda – Asunción	Pre-ejecución	106,2	Argentina-Paraguay
Nuevo puente Puerto Presidente Franco - Porto Meira, con área de control integrado Paraguay - Brasil	Ejecución	173,0	Brasil-Paraguay
Concesión mejoramiento de las rutas N° 2 y 7 (Asunción - ciudad del este)	Pre-ejecución	500,0	Paraguay

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Cada una de estas acciones ayudará a descongestionar el cruce vial entre Clorinda y la capital de Paraguay, a partir de una mayor agilidad en el paso por frontera. El proyecto debe concluir en el 2023, por lo que durante el marco temporal del actual estudio los progresos fueron mínimos, sin embargo la Unasur (2017: 8) reconoce que se ha avanzado en correspondencia con el cronograma previsto, ya que las acciones se han asumido como prioritarias.

Sin embargo, existe falta de consenso entre Argentina y Paraguay para el mecanismo de protección de frontera, los cuales implican la construcción de un nuevo puente sobre Río Paraguay. Es así que la integración en el ámbito de infraestructura se ve truncada por intereses nacionales, lo cual evidencia que no existe un sólido compromiso por parte de las naciones involucradas.

4.2.8 Interconexión ferroviaria entre Argentina, Paraguay y Uruguay

Este proyecto pretende eliminar el aislamiento fronterizo, vía ferrocarril entre los tres países, propiciando el incremento de la transportación con fines económicos. Además, complementa las conexiones existentes a través de la vía fluvial y terrestre, lo cual hace que se proyecte como una estrategia de transportación multimodal. Esta diversidad de opciones beneficia la transportación de carga e incrementa la competitividad de los productos, al abaratar costos. Su inversión estimada asciende a USD\$ 277,3 millones (Cosiplan, 2016: 1).

Tabla 6

Estado de los proyectos individuales de la interconexión ferroviaria entre Argentina, Paraguay y Uruguay, de 2014 a 2017

Proyecto	Etapas	Presupuesto estimado (millones USD)	Países
Construcción y rehabilitación de la Ferrovía Asunción –Artigas	Perfil	-	Paraguay
Rehabilitación y modernización del tramo ferroviario Piedra Sola - Salto Grande.	Ejecución	127,3	Uruguay
Construcción y rehabilitación de la Ferrovía Artigas –Posadas	Pre-ejecución	150,0	Argentina-Paraguay
Rehabilitación de la Ferrovía Zárate-Posadas	Perfil	-	Argentina

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Como se representa en la tabla 6, la mayoría de las acciones individuales de este proyecto prioritario se encuentran en una etapa inicial. Según la Unasur (2017: 10), en esta obra destaca el cumplimiento de Uruguay en sus acciones, pero, en Argentina y Paraguay no se asume como una actividad prioritaria, lo cual evidencia que los consensos alcanzados no han sido lo suficientemente sólidos y perdurables en el tiempo, por lo que no se puede hablar de una consolidación de la integración en la región. Esto hace que existan atrasos en los modelos de implementación y que, por tanto, no se ejecuten las obras proyectadas, ni se alcance la competitividad anhelada para lograr el desarrollo de América del Sur, mediante la materialización de la integración.

4.3 De las proyecciones ideales a la realidad de la cooperación en infraestructura en la región

Si bien el Cosiplan fue creado para fungir como la estructura de discusión política y estratégica para coordinar y ejecutar la integración de la infraestructura, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental; se corroboró que de 2014 a 2017 estas premisas planteadas en su Estatuto (Cosiplan, 2009: 3) no fueron completamente materializadas debido a debilidades en su funcionamiento, la mediación de intereses nacionales y la generación de conflictos ambientales. Estos se reconocen como los principales factores que limitaron el avance de la integración en este ámbito, aunque también se expondrán otros a continuación.

4.3.1 Quehacer del Cosiplan: entre valoraciones positivas y negativas

En relación al funcionamiento del Cosiplan, como una instancia de la Unasur, se encuentran en la bibliografía visiones diferentes. Algunos autores como Jarrín (2015: 12) consideran que dentro de este Consejo se reportan los mayores avances en relación a la integración suramericana, desde el proyecto iniciado a inicios del siglo XXI y consolidado con la creación del organismo. Este criterio se sustenta en la participación de los gobiernos de la región, instituciones financieras y sector privado. No obstante, otros investigadores como Torres (2016: 2) no concuerdan con esta perspectiva, pues desde el punto de vista financiero entienden que la preponderancia de la instancia brasileña ante

inestabilidades económicas o el debilitamiento de la voluntad política, truncó algunas acciones y motivó la entrada de otros países como China.

Como conclusión de estas posturas y de acuerdo a la información recopilada durante la investigación, puede plantarse que realmente desde el punto de vista de enfoque el Cosiplan figura, hasta el momento, como la instancia que consolida los anhelos de integración regional en el ámbito de la infraestructura. Sin embargo, no puede hablarse de resultados consolidados con su quehacer y en su gestión, más allá de las planificaciones y proyectos plasmados en documentos. A ello se suma que si bien la delimitación de lineamientos políticos para establecer relaciones con terceros países es uno de los objetivos de la Unasur, a este anhelo no se le otorgó la relevancia requerida y en los años del marco temporal del estudio se generaron relaciones con el país asiático, en detrimento de otros países como se expuso con anterioridad.

Además, más allá del cumplimiento de las fechas de inicio y culminación fijadas para cada proyecto; se evidenció que el sentido de la integración no avanza, pues hasta el momento se han desarrollado acciones que principalmente potencian la interconexión y evidencian la interferencia de intereses nacionales, como los de Brasil. En la dinámica del Cosiplan, con anterioridad a la entrada de China, se vislumbra la participación directa de las multinacionales brasileñas en países de la región, fundamentalmente las mega constructoras, a partir de los préstamos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), los cuales entre enero y febrero de 2015 desembolsaron 9,8 mil millones que se destinaron a la infraestructura (Cipoletta, 2015: 22).

En la Segunda Reunión Ordinaria de los Ministros del Cosiplan (Brasilia, 2011: 1), se acordó el surgimiento del Grupo de Trabajo sobre Mecanismos de Financiamiento y Garantías, el cual tendría la finalidad de gestionar alternativas financieras para la realización de los proyectos que integraban la Agenda Prioritaria, debido a las inestabilidades que presentó el BNDES ante el cumplimiento de esas responsabilidades por la crisis política de Brasil.

Sin embargo, existen análisis que señalan que más de 60% de la inversión corresponde a los propios Estados, poco más del 20% a inversores privados y el 15%, aproximadamente,

a organismos regionales e internacionales (De Geus, 2011: 13). Esta particularidad de financiamiento conlleva al incremento de los gastos del fondo público de los países miembros, reduciendo así las posibilidades de inversión cuando en las naciones no se poseen los recursos necesarios para asumir los altos costos de las acciones.

Durante el marco temporal del actual estudio, el tema del financiamiento continuó con sus limitaciones hasta que en la IV Reunión del Grupo de Trabajo sobre Mecanismos de Financiamiento celebrada en Río de Janeiro se diseñó una nueva arquitectura financiera para los proyectos de infraestructura, en la que se reconoció la importancia de que se buscaran nuevos inversionistas como China, a través de su Banco Interamericano de Desarrollo. Por ejemplo, en 2011 se suscribió una carta de intención entre el BID y el Export-Import Bank de China (China Eximbank) para establecer un mecanismo de inversión en infraestructura que financiaría proyectos del sector público y privado en la región. Por tanto, se comprueba que en temas de financiamiento las proyecciones no han sido lo suficientemente sólidas, supeditando, incluso, las acciones a una relación muy poco diversificadas con economías foráneas que engrosa la dependencia en el ámbito económico.

A ello se suma que el Cosiplan refleja en alguna medida la debilidad del multilateralismo en la región, lo cual se evidenció con el análisis de los proyectos, ya que las acciones concluidas responden fundamentalmente a acuerdos binacionales. Los países miembros de esta instancia reafirman que en el ámbito regional actúan en coherencia con la defensa de intereses nacionales; no cedieron soberanía, pero alcanzaron algunos acuerdos en relación a la conexión física, principalmente, en el ámbito de coordinación, pues en la práctica intefiere su falta de responsabilidad y compromiso con algunas de las acciones previstas.

Se corroboró que la mayoría de esos acuerdos se basan en la voluntad política. Esta actuación no es correcta, ni oportuna para lograr avances a favor de la integración y del desarrollo de la infraestructura, ya que no se basa en el análisis de costo-efectos. Por su envergadura, estas acciones requieren de un sólido financiamiento y de estrictos estudios de factibilidad, para evitar consecuencias que acentúan la dependencia y las desigualdades en la región. Tal premisa resultó endeble en la implementación de los

proyectos durante el marco temporal del estudio y se evidenció con el rol de los países en el momento de ejecución o seguimiento de las obras, rechazando sus responsabilidades.

El Cosiplan ha sido también foco de críticas, por parte de políticas, ambientalistas y organizaciones regionales no gubernamentales, debido a los impactos negativos generados al medio ambiente y a la armonía de los pueblos asentados en las áreas proyectadas para la implementación de las obras. Como se detallará más adelante, las acciones no han respetado en algunos casos los principios de desarrollo sostenible y social, ni el fomento de la participación ciudadana y la armonía con la naturaleza, que conlleve a un mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los pueblos.

4.3.2 Intereses nacionales en la creación del Cosiplan

Desde las aspiraciones y lineamientos que guiaron su creación, puede reconocerse que el Cosiplan se instauró como una alternativa para consolidar y ampliar en la región la experiencia de integración desde la Unasur. Sin embargo, los países miembros de esta instancia se enfocaron hacia el fortalecimiento de sus capacidades individuales para viabilizar la exportación de sus productos e incrementar su participación.

Para Rascovan (2016: 10) se trata de que la mayoría de los países miembros “centran sus territorios en el vínculo entre zonas productivas en las regiones interiores con las redes, fundamentalmente de transporte”. Por tanto, el Consejo y la IIRSA son muestra de esta dinámica que hace presencia en la región desde el periodo colonial.

Además, la creación del Consejo es principalmente el resultado de un interés nacional de Brasil, evidenciado desde la iniciativa de su expresidente Fernando Henrique Cardoso de conformar el CSN. Desde la Cumbre de Cuzco se abogó por la infraestructura como beneficio de la cooperación. Posteriormente, Lula Da Silva consolidó tal aspiración de cooperación en este ámbito al asumir protagonismo en la promoción de la iniciativa, la cual garantizaba la eliminación de las barreras físicas que impedían una mayor circulación para sus productos y una reducción de los problemas de inseguridad que afectaban al país por compartir fronteras con la mayoría de los países de la región, ya que con el incremento y materialización de los proyectos de interconexión se apostó por un mayor control en esas zonas. Además, podría consolidar su liderazgo en la región y su particularidad de

potencia emergente. Es por ello que insistió en la conformación de un espacio geoeconómico integrado que, sin dudas, respondía al interés de aumentar su predominio en América del Sur.

Con esta postura se corrobora que la actuación brasileña se encaminó a lograr y consolidar su poder en el área. Se cumple con el fundamento de que “los objetivos de política exterior deben ser definidos en términos del interés nacional y deben ser apoyados con el poder adecuado” (Morgenthau, 1948, citado en Donnelly, 2000: 45). Aunque todos los países tienen y actúan de acuerdo a intereses, es necesario puntualizar que su proyección puede ser más incidente para el desarrollo de un proyecto acorde con beneficios propios que la de otros países.

Debido al papel de Brasil surgió la IIRSA, como uno de los resultados de la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes, realizada gracias a la labor diplomática brasileña bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La propuesta se llevó a la mesa de negociación bajo la justificación de que en este contexto el mecanismo promovería con mayor eficiencia el desarrollo de la región. A criterio de Rascovan (2016: 12), la posición de Brasil, como líder regional, fue el fundamento político que permitió el fortalecimiento de la IIRSA. Su influjo para la posterior creación del Cosiplan en el marco de la UNASUR puede entenderse como una concreción de las visiones geopolíticas heredadas de la década anterior.

A ello se suma el protagonismo de Brasil en la delimitación e implementación de lo diez EID y ello su justificó en su extensión geográfica. Detrás de su postura a favor del regionalismo, promovió esta iniciativa que tiene a esa nación como denominador común en todas las acciones. El Eje Mercosur-Chile y en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná concentran el mayor peso de los macroproyectos. Esto se debe a que Brasil fue su principal impulsor y un cambio en esta área beneficiaría su posición, atendiendo a su ubicación geográfica y actividad económica. “Los puertos más relevantes para la actividad exportadora están directamente interconectados económica y geográficamente con países de la región como Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile” (Geus, 2011: 34).

Además, el interés en la Cuenca del Pacífico y la Atlántica se debe a que facilita un aumento de la circulación de sus productos. Por tanto, tras el afán de consolidar la integración en la región a partir del desarrollo de la cooperación y los vínculos de infraestructura, Brasil siempre mantuvo una postura nacional a favor de asentar su presencia en los mercados de los países miembros de la Unasur, a través de la línea del Pacífico.

Con una actuación similar, es decir, basada en la defensa de su interés nacional puede reconocerse la postura de Argentina. A criterio de Rascovan (2016: 13), los posicionamientos de Argentina y Brasil, acompañaron la perspectiva de una infraestructura regional a favor de los mercados internacionales y, por lo tanto, como “abaratadoras” de los costos de exportación.

En respuesta al interés nacional de reconocimiento por su gestión a favor de la integración y a su política nacional de promover cualquier proceso de este tipo se dio la postura de Ecuador. Como se planteó se imbricó en algunos proyectos que realmente no tendrían grandes beneficios para el país, sin embargo, esa actuación era propicia para reflejar que se encontraba a favor de las acciones que surgieran desde la Unasur, lo cual estaba en consonancia con el discurso presidencialista.

Todo lo planteado hasta el momento indica que existió cierto desbalance de intereses a favor de las políticas diplomáticas e integracionistas, lo cual puede reconocerse como una de las causas del poco progreso de los proyectos acordados desde el Cosiplan.

4.3.3 Otras de las limitaciones: conflictos sociales y ambientales

Como ya se ha planteado en capítulos anteriores, el contexto político de la región dio un viraje a partir del siglo XXI. Ello ha conducido a que desde el punto de vista regulatorio existan mecanismos que enfatizan en la importancia de la visión social y ecológica de las acciones que se ejecuten. En el ámbito interno de las naciones, las Constituciones incorporan la concepción del desarrollo sustentable como eje fundamental de las acciones.

En este contexto, se incluyó dentro de los aspectos constitutivos de la Unasur, la directriz de que los proyectos de integración debían garantizar la participación social y enfocarse hacia prácticas sustentables en relación al medio ambiente. Específicamente, sobre el tema objeto de estudio, el Cosiplan estipula en sus estatutos que regirá su actuación por el principio de participación ciudadana en las iniciativas de integración, respetando el derecho de los pueblos y el desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.

No obstante, las acciones desarrolladas en el ámbito de la infraestructura no han cumplido certeramente con estos principios. Los proyectos han generado conflictos entre las comunidades y los ejecutores, se ha violado la máxima del intercambio con los actores que residen en las zonas de transformación o ampliación y se han reportado daños al medio ambiente como se ampliará en este acápite. Esta situación, la cual se ejemplificará más adelante, corrobora que existe una disparidad entre la retórica, lo establecido legalmente y la práctica.

Debido a ello, la lucha por la defensa y protección del medio ambiente se instaura como una respuesta constante ante los proyectos desarrollados desde el Cosiplan. El tema ocasiona que se esté en presencia de una nueva conflictividad. Por ejemplo, en países como Perú hasta el 2013 los desacuerdos al respecto representaban más del 70% de los conflictos sociales atendidos y más del 75% de los que se encuentran en trámites para el diálogo (De Lisio, 2013: 7).

Esto se debe a que algunas acciones comprendidas como parte de los ejes o de la agenda prioritaria han inobservado los principios de desarrollo sostenible, generando principalmente dilemas eco-sociopolíticos que impactan negativamente en las comunidades, en las cuales su modo de vida y modelo de desarrollo no está acorde con las acciones emprendidas desde el Cosiplan, pues fundamentalmente responden a las demandas del mercado internacional y, por tanto, establecen prácticas excluyentes.

Este accionar ocasiona desmotivaciones y protestas sociales ante acciones que se ejecutan en su mayoría en territorios poblados o zonas cercanas a los asentamientos. El Laboratorio de Estudio de Movimiento Sociales y Territorialidades de la Universidad Federal Fluminense (LEMTO, 2016: 1) señala que en los ejes habitan “1.347 poblaciones

territorializadas: 664 comunidades indígenas, 247 comunidades campesinas, 146 de afrodescendientes, 139 comunidades de poblaciones tradicionales (pescadores, mariscadores, junqueros), 60 organizaciones sociales (sin techo, desempleados) y 59 organizaciones ambientales”.

El irrespeto a los derechos de estos actores, las afectaciones a su entorno o sistema de vida, la ausencia de diálogo previo y las incidencias negativas al medio ambiente estimulan resistencias ambientales y sociales ante los proyectos. Esta respuesta es recurrente ante “las represas de Jirau y Santo Antônio en el río Madera en Brasil, las represas sobre el río Inambari en Perú y la construcción de la carretera que atraviesa el TIPNIS en Bolivia” (Vargas, 2011: 1).

A criterio de Martínez (2013: 2), los conflictos en este sentido han reconfigurado el mapa de las luchas sociales en la región. Desde el inicio de las acciones de infraestructura, las protestas se concentran en los corredores de la IIRSA. En este escenario no existen limitaciones fronterizas, las resistencias se generan allí donde las intenciones de incrementar el comercio afectan la armonía de las poblaciones tradicionales.

El área boscosa se identifica como el escenario de mayor impacto. Las obras de infraestructura vial han ocasionado la reducción de esta cobertura, principalmente en áreas aledañas a los viales o a las comunidades que se benefician con estas carreteras. Los proyectos, terminados o en proceso, han afectado a más de 20 subregiones del área, provocando esencialmente la deforestación en asentamiento nativos o espacios no contemplados en áreas protegidas (Killeen, 2017: 1). Esta problemática, a criterio de este autor, muestra sus mayores evidencias en dos grandes arcos; el primero comprende toda la parte sur de la Amazonía brasileña y el otro abarca a los Andes, incluyendo al entorno ecuatoriano, argentino, peruano y colombiano.

Según lo analizado hasta el momento, puede reconocerse que evidentemente los proyectos de infraestructura han generado conflictos ecológicos y políticos, debido al empleo de la tierra, la deforestación y la utilización o nuevas disposiciones en relación al recurso agua. Principalmente, estas disputas reúnen entre sus actores a las comunidades nativas, campesinas, a las grandes o medianas empresas nacionales o externas y a los

actores políticos de los países que aprueban la realización de estas obras. Los actores sociales, en defensa de sus espacios, reconocen que el quehacer a favor de la integración en infraestructura sigue consolidando el modelo de reprimarización de la economía suramericana (Groner, 2016: 57).

Por ejemplo, el dilema de la tierra se muestra como una constante, debido a que los pobladores en muchos casos carecen de los títulos de propiedad o de los documentos necesarios y actualizados. Estos inconvenientes provocan que se especule en relación a la tenencia o uso de este recurso, lo cual hace que se incrementen los conflictos (Killeen, 2017: 1).

Estas y otras condiciones ocasionan que se referencie a nivel regional la resistencia ante el vial que cruzaría el TIPNIS boliviano, ante el vial Pasto Mocoa en Colombia o el conflicto de Bagua en Perú. Estas protestas también se deben a la evidencia de la degradación que se ha producido en zonas de prioritaria protección que se identifican en las políticas de los país y que mundialmente son reconocidas como parques o reservas.

Por tanto, las actuaciones, consecuencias y respuestas sociales evidencian que ha existido una violación de los principios y derechos constitucionales reconocidos en las Cartas Magnas de los países de la región en relación a la naturaleza, su protección y uso. Como se ha declarado en la mayoría de las naciones algunos de los bienes y servicios naturales conforman el patrimonio intergeneracional común de las comunidades, no obstante, los proyectos, a favor de un mayor comercio, interconexión y generación de una economía de escala, han llevado a que se instaure la percepción de que la intención es usufructuar; limitando o quebrantando la armonía socio-ecológica de los territorios.

Es por ello que el modelo de desarrollo que se establece desde los proyectos de infraestructura recibe constantes críticas no solo de la ciudadanía, sino también de las Organizaciones no Gubernamentales. Por ejemplo, la Coordinadora Córdoba para el Agua y la Vida señala que se trata de un ordenamiento territorial que da respuesta a los intereses de las transnacionales, como las de Brasil, sin respetar el enfoque social y medio ambiental que desde las directrices legales se le asignó a la propuesta (Cipoletta, 2015: 22).

Se suma a ello el irrespeto a lo planteado en las directrices constitucionales de la Unasur respecto a la participación ciudadana. El Programa Uruguay Sustentable y Redes- Amigos de la Tierra Uruguay reconoce que si bien con anterioridad se identificó como una limitante que el IIRSA se implementó y operó de forma aislada, sin que se tuviera en consideración el diálogo social; desde el Cosiplan y con su reincorporación se está desarrollando un escenario similar donde se aleja a las comunidades locales, se obvia su criterio y se genera que la integración soñada solo se convierta en una integración física de territorios.

Los procesos de consulta que se han generado para dialogar con la ciudadanía no otorgan las posibilidades suficientes para que los pobladores determinen la no ejecución de un proyecto, hasta el momento solo se han logrado algunas modificaciones y paralizaciones momentáneas. Debido a ello, se ha estimulado la conflictividad social, ya que se percibe que las consultas son meros procedimientos, que violan el derecho de participación y determinación de los pueblos. Groner (2016: 57) define esta situación como una supremacía irracional del derecho del Estado de intervenir las zonas que considere de interés nacional, en coherencia con los recursos naturales que presente.

Además, bajo la presencia de la empresa brasileña Odebrecht se desarrollaron disímiles acciones de interconexión, como la Interoceánica Sur. Este proyecto vislumbraba la existencia de una comunicación y relación comercial directa entre Perú y Brasil, sin embargo, la realidad es calificada por Killeen (2017: 1) como un *fake news*: una farsa oficialista que solo buscaba que la ciudadanía apoyara el proyecto.

En coherencia con lo planteado hasta el momento, puede reconocerse que desde el Cosiplan no se logró la materialización de la sostenibilidad ecológica que se anheló y planteó en el estatuto de esta instancia. Realmente, los daños ambientales evidencian que la nueva gobernanza no se sustentó en los principios de desarrollo sustentable; promoviendo una conexión física que ha desencadenado conflictos sociales y ecológicos.

Capítulo V: Participación de Ecuador en los proyectos para el desarrollo de la infraestructura suramericana

La respuesta al cuarto objetivo específico del estudio lleva a la exposición y análisis en este capítulo de las acciones de infraestructura donde participó Ecuador o que beneficiarían a este ámbito en el país. La información que se presenta ayuda a demostrar la interferencia de la voluntad política, por encima de criterios de factibilidad.

5.1 Ecuador en los proyectos de integración en infraestructura

Como se planteó, en la API se agrupan los proyectos de infraestructura que se ejecutan en la región. Principalmente, durante el marco temporal del estudio agrupó “31 Proyectos estructurados¹⁷, compuestos por 103 proyectos individuales de la Cartera del Consejo”. La inversión se estimó por un valor de más de USD\$ 20.000 millones, representa cerca del 18% de todos los proyectos que se han planificado y planteado desde el Cosiplan, los cuales, como ya se mencionó, suman 581 (IIRSA, 2017: 1).

En este ámbito, Ecuador tiene participación a través del Proyecto de Interconexión fronteriza con Colombia que se circunscribe dentro del Eje Andino y está compuesto por proyectos individuales que ascienden a USD\$ 319.160.412. Esta acción tiene un carácter binacional y se implementó debido a la importancia del transporte terrestre para el comercio entre estas dos naciones (IIRSA, 2017: 1).

Este eje concentra cinco de los Proyectos de la API, los cuales se enfocan hacia el desarrollo de las conectividades entre los territorios. Agrupa cerca de 13 de los proyectos del Cosiplan, estimados con un valor de inversión de USD\$ 3.857 millones, por lo que se ubica como el segundo de mayor inversión, luego de Capricornio (IIRSA, 2017: 1). Cada una de estas acciones se enfoca hacia la consolidación de las relaciones socio-económicas de los países, así como hacia la promoción de la actividad turística. Las acciones

¹⁷ Son aquellos proyectos compuestos por otros que buscan solucionar las limitaciones existentes en relación a la conectividad física regional.

individuales que contempla y benefician a Ecuador, dentro de este eje, son las presentes en la figura 7:

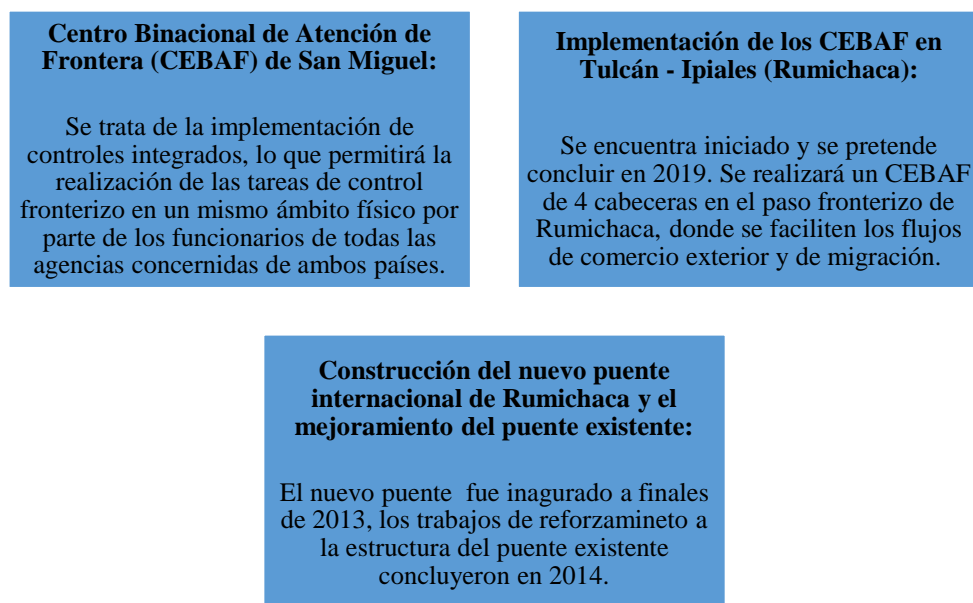


Figura 7. Proyectos del Eje Andino que benefician a Ecuador

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1; IIRSA, 2017: 1; IIRSA, 2013: 1)

Elaboración propia

Aunque ya existen algunos proyectos individuales concluidos, la fecha estimada de finalización del proyecto es 2019, como se muestra en la tabla 7, donde además se visualiza la inversión estimada.

Tabla 7

Particularidades de los proyectos del Eje Andino que benefician a Ecuador, de 2014 a 2017

Proyecto individual	Etapas de ejecución	Inversión estimada	Países	Fecha estimada de conclusión
Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) de San Miguel	Concluido		Colombia-Ecuador	Sin definir
Implementación de los CEBAF en Tulcán - Ipiales (Rumichaca)	Pre-ejecución	US\$: 104.675.535	Colombia-Ecuador	Diciembre de 2019
Construcción del nuevo puente internacional de Rumichaca y el mejoramiento del puente existente	Concluido	US\$ 4.100.000	Colombia-Ecuador	2014

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Para el 2019 se habrá logrado, según se plantea en la ficha técnica, una descongestión del tráfico en Rumichaca y un mayor control por parte de los agentes fronterizos, lo cual disminuirá también los tiempos de espera en la frontera (IIRSA, 2013: 1).

Por su parte, el Proyecto Autopista del Sol; Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana-Aguas Verdes, también del Eje Andino, se ubica como la obra principal que garantizará “una red de conectividad de alcance regional y genera muchas sinergias transfronterizas. Adicionalmente, se identifican acciones para armonizar las normas referidas al transporte, dado que aún existen problemas relativos al transbordo de carga en fronteras” (Cosiplan, 2016: 97).

Dentro de este proyecto estructurado, Ecuador se beneficiaría con la Construcción de la Vía de Evitamiento de Tumbes de forma indirecta, ya que la intención máxima de esta obra es mejorar las condiciones del eje de la conexión comercial terrestre entre el norte de Perú y el sur de Ecuador. Su ejecución se estima para el 2019-2020, actualmente se encuentra en la fase de pre-ejecución (IIRSA, 2017: 1).

De conjunto con este proyecto, en Ecuador también deberán impactar positivamente las acciones ejecutadas dentro del Eje Amazonas. Se trata del Eje más consolidado de la Cartera del Cosiplan y abarca al 45% de toda la región. Como uno de los puntos claves de los proyectos que se desarrollan figura la protección ambiental, pues casi el 30% por ciento del área que agrupa presenta restricciones de este tipo (IIRSA, 2017: 1).

Además de los proyectos mencionados, mediante la revisión bibliográfica y el intercambio con representantes del Ecuador en la Unasur se conoció que el país participa en 23 proyectos del Eje Andino y en 16 del Eje Amazonas, los cuales fundamentalmente se sustentan en relaciones bilaterales con los países con los que se comparte fronteras.

Según el IIRSA, Ecuador involucra un 91% de su PIB en el Eje en términos relativos, lo cual lo ubica como el de mayor presencia, seguido de Perú con cerca de un 73%. No obstante, no figura entre los primeros cinco países con mayor inversión dentro de los tres proyectos API, como se muestra en la tabla 8.

Tabla 8

Composición de la API por países

País	No Proyectos	% Proyectos	Inversión estimada (USD millones)	% Inversión
Paraguay	28	20,6	5.078,8	21,1
Argentina	21	15,4	4.477,2	18,6
Bolivia	12	8,8	569,5	2
Brasil	18	13,2	3.440,3	14,3
Perú	16	11,8	3.329,9	13,8
Colombia	9	6,6	3.173,9	13,2
Venezuela	4	2,9	723,8	3,0
Chile	5	3,7	1.708,0	7,1
Guyana	4	2,9	551,8	2,3
Uruguay	9	6,6	529,7	2,2
Ecuador	8	5,9	164,8	0,7
Suriname	2	1,5	301,8	1,3

Fuente: (Cosiplan, 2016: 1)

Elaboración propia

Ecuador se involucra principalmente en proyectos individuales que conforman el Proyecto Acceso Nororiental al Río Amazonas. Esas obras son fluviales, es decir, se busca mejorar las condiciones de navegación para la generación de tres hidrovías y la conexión con el río Solimões-Amazonas. Para el 2019, se pretende que se mejore la navegabilidad del Río Napo, a partir del calado y ancho de solera, y del dragado de los pasos críticos.

Sin embargo, Groner (2016: 47) considera que no existen basamentos, ni resultados suficientes para que el país se involucre en este proyecto prioritario que se concentra, fundamentalmente, en la intervención en la región amazónica, violando en algunos casos el principio de intervención sostenible y sustentable en relación con la biodiversidad y la cultura de los asentamientos. La justificación de una mayor actividad en puertos y de actividades comerciales no responde a estudios de mercados previos, donde se analicen

las factibilidades, beneficios y riesgos de una participación en esta acción, por lo que se considera que la posición de Ecuador responde a la voluntad política de hacer ver en la región que se encontraba a favor de las acciones que surgieran desde la Unasur.

Por tanto, los beneficios en este proyecto se desequilibran a favor de Perú y Brasil. Se evidencia así que más allá de un proceso de integración que impactara a toda la región, durante el marco temporal del actual estudio se estuvo en presencia de proyectos con intenciones muy bien definidas a favor de la conexión, confundiendo así la esencia de la integración e incluso, haciendo caso omiso en algunos momentos a las bases constitucionales de la Unasur.

Conclusiones

El estudio planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores han limitado el avance hacia una integración suramericana en el ámbito de las infraestructuras desde el Cosiplan, durante el periodo 2014-2017? Para dar respuesta a la misma se establecieron cuatro objetivos específicos cuyos resultados se presentan a continuación, destacando que existen algunas limitaciones debido a la imposibilidad de acceder a fuentes directas y a la ausencia de bibliografía en algunos temas, como se planteará.

La contextualización de la propuesta de integración en infraestructura a partir de las iniciativas existentes en América Latina permitió identificar que los esfuerzos por alcanzar el desarrollo en este ámbito fueron muy discretos. Principalmente los procesos precedentes de integración en la región se han sustentado en intenciones comerciales fundamentalmente, supeditadas a intereses hegemónicos o excesivamente ideológicos.

Marcada por la trayectoria económica y social de la región, América del Sur ha presenciado la superposición de proyectos y ambiciones nacionales sobre las iniciativas integradoras. Esto ha llevado a un ámbito de desconexión, desintegración o disociación real entre los países, lo cual ha influido en los esfuerzos integradores ulteriores.

A pesar de ello, la evaluación de las estrategias y políticas de infraestructura con repercusión en el ámbito regional permitió comprobar que estas fueron en ascenso desde la CAN y el Mercosur, hasta el Cosiplan. Por lo tanto, en la región se ha reconocido la relevancia del ámbito, desde la perspectiva de que es muy importante para avanzar en los proyectos de integración.

Por ejemplo, con la creación del IIRSA se progresó en relación a un conjunto de metodologías de planeamiento territorial que estaban dirigidas a la integración en infraestructura. Sin embargo, con la revisión bibliográfica se corroboró que la verdadera esencia de la iniciativa, durante sus primeros años de funcionamiento, se encontró muy lejos de alcanzar estos anhelos. Su plan para el desarrollo de la infraestructura en la región, propició que el conjunto de los países miembros se subordinasen al mercado foráneo y a Brasil.

El análisis de los principios e intereses que mediaron en la conformación de la Unasur permitieron identificar que luego de la oleada del nuevo regionalismo en América, la región suramericana pretendió con la Unasur y su arquitectura institucional una agenda más extensa al incorporar asuntos energéticos, de infraestructura y finanzas. No obstante, los Estados no cedieron soberanía y actuaron en correspondencia con sus intereses, alcanzando algunos acuerdos que estaban acordes con sus necesidades. En los inicios, la organización pareció perfilarse como una prueba fehaciente de un nuevo regionalismo, pero luego se evidenció que los consensos en su interior no se consolidaron debido a la resistencia de los Estados miembros a ceder sus lealtades y decisiones a ese nuevo centro político de carácter regional.

A pesar de ello se dio respuesta a algunas pretensiones plasmadas en las bases constitucionales de la Unasur, como la creación del Cosiplan para fomentar el debate sobre la coordinación y puesta en práctica de proyectos y estrategias a favor del desarrollo del ámbito de infraestructura en la región. En función de este objetivo, la cartera de proyectos se incrementó a partir de 2009, encontrándose las acciones en etapa de ejecución y enfocándose al subsector carretero.

El análisis documental permitió identificar las estrategias, intereses nacionales y conflictos ambientales con actores locales que más comprometieron el desarrollo de los planes y los proyectos prioritarios de infraestructura acordados desde el Cosiplan. Durante el marco temporal delimitado, las acciones prácticas difieren de los objetivos declarados o los discursos que se sucedieron al interior de la organización. Los principales cuestionamientos se concentran en las insuficientes evaluaciones y controles del impacto ambiental; así como en el inalcanzable modelo de desarrollo augurado por la integración.

Esta evolución y las particularidades de la experiencia regional no concuerdan con lo planteado desde el funcionalismo. En América del Sur, el resultado del proceso de desarrollo de infraestructura no tuvo sus inicios en bloques de cooperación técnica y económica. Los proyectos y acciones surgieron de voluntades políticas fundamentalmente, las cuales establecieron limitaciones para el avance, pues ante un cambio de gobierno o de circunstancias; los países debilitaron su compromiso ante las acciones.

La erradicación o superación de las contradicciones y de las barreras que imponía la mediación de intereses nacionales y los anhelos de las unidades políticas en competencia no fueron lo suficientemente desarrolladas, por lo que con los siete proyectos prioritarios analizados no se materializó la ramificación técnica que ayudaría a transitar de la cooperación a la integración.

La importancia que se le ha dado al posicionamiento de la región una vez interconectada, hace ver que los proyectos de esta iniciativa en su esencia se enfocan hacia fuera, es decir, la mirada parte de los países de la región hacia el mundo, obviando con ello un reconocimiento, más allá de la retórica, de las necesidades internas de la región y de las particularidades de los procesos de integración.

Los consensos en relación a la infraestructura no fueron muy sólidos, mostrándose en la práctica mediante posturas gubernamentales e insuficiente voluntad política que conllevó a que no se priorizara la ejecución de los proyectos. En estas acciones no se puntualizó en las estrategias a desarrollar en las costas de los ríos para no incidir negativamente en los procesos sociales, ambientales y económicos que acontecían con anterioridad a su ejecución. Además, en algunos casos se careció de la información necesaria para validar la pertinencia y viabilidad de las acciones, desde el punto de vista social y ambiental.

De conjunto con esas limitaciones, también destacó la mediación de los intereses nacionales, los cuales generaron sesgo y desconfianza al interior del proceso de integración en infraestructura. Fundamentalmente, destacaron e interfirieron los intereses brasileños. Por su posición geográfica, insistieron en aquellas obras que beneficiaban la transportación de las mercancías para la importación y exportación, posicionamiento de sus productos en la región y mejoramiento de las rutas de acceso. El análisis cualitativo permitió reconocer que realmente Brasil se benefició del mayor número de macroproyectos, a pesar de que por su posición geográfica tiene participación en varios ejes.

Si bien el Cosiplan fue creado para fungir como la estructura de discusión política y estratégica para coordinar y ejecutar la integración de la infraestructura, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental; de 2014 a 2017 estas premisas planteadas

en su Estatuto no fueron completamente materializadas debido a debilidades en su funcionamiento, la mediación de intereses nacionales y la generación de conflictos ambientales.

Esto se debió a que las acciones no han respetado en algunos casos los principios de desarrollo sostenible y social, ni el fomento de la participación ciudadana y la armonía con la naturaleza, para materializar un mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los pueblos. Esto conllevó a una reconfiguración del mapa de las luchas sociales, pues las protestas se concentraron en los corredores de la IIRSA. En este escenario no existen limitaciones fronterizas, las resistencias se generan allí donde las intenciones de incrementar el comercio afectan la armonía de las poblaciones tradicionales.

Desde el Cosiplan no se logró la materialización del modelo de sostenibilidad económica que se anheló y planteó en el estatuto de esta instancia. Realmente, los daños ambientales evidencian que la nueva gobernanza no se sustentó en los principios de desarrollo sustentable; promoviendo una conexión física que ha desencadenado conflictos sociales y ecológicos por las afectaciones al área boscosa.

Durante el marco temporal del actual estudio, el sentido de la integración no avanza, pues hasta el momento se han desarrollado acciones que principalmente potencian la interconexión y evidencian la interferencia de intereses nacionales. A ello se suma una incertidumbre en relación al financiamiento. Si con anterioridad los proyectos se supeditaban al capital y la empresa prasiléna, las alternativas actuales a partir de la participación de China, corroboran que la región continúa en el círculo de la dependencia.

En relación a otro de los intereses del estudio, la exposición sobre la participación de Ecuador en los proyectos para el desarrollo de la infraestructura suramericana, es necesario reconocer que estuvo mediada por la inexistencia de información actualizada y pertinente sobre el tema, lo que impidió que se obtuvieran resultados contundentes al respecto. No obstante, se conoció que el país participó durante el marco temporal del actual estudio en 23 proyectos del Eje Andino y 16 del Eje Amazonas, los cuales fundamentalmente se sustentan en relaciones bilaterales. Su participación no ha estado exenta del descontento social, principalmente de aquellas comunidades que se encuentran

perjudicadas ambientalmente por el desarrollo de estas acciones. Sin embargo, se comprobó que al respecto no han existido estudios de factibilidad, ya que la actuación de Ecuador respondió más al interés de reflejar que se encontraba a favor de las acciones que surgieran desde la Unasur, lo cual estuvo en consonancia con el discurso presidencialista, es decir, la voluntad política.

Es así que se corroboró que en el ámbito de la infraestructura median factores como la voluntad política y la defensa de intereses nacionales; aunque no se cedió soberanía, se alcanzaron algunos acuerdos en relación a la conexión física, principalmente en el ámbito de la coordinación y de la planificación. Los consensos alcanzados, en su mayoría, no fueron lo suficientemente sólidos y perdurables en el tiempo, ni ecológicamente sustentables, por lo que no se puede hablar de una consolidación de la integración en la región. Esto hace que existan atrasos en los modelos de implementación y que, por tanto, no se ejecuten las obras proyectadas, ni se alcance la competitividad anhelada para lograr el desarrollo de la región.

Por tanto, se demuestra la hipótesis planteada, concluyendo que con independencia de las voluntades políticas expresadas; la debilidad de estrategias y políticas regionales de infraestructura, la primacía de los intereses nacionales, la carencia de suficiente voluntad política y los conflictos con actores locales, registradas en el periodo 2014-2017, limitaron el avance a una integración efectiva en el ámbito de las infraestructuras.

Recomendaciones

Se propone el inicio de un análisis interinstitucional que se dirija a la creación de una agenda de convergencia suramericana para las infraestructuras. Lo visto en esta investigación es que hasta ahora en el ámbito del Cosiplan, se han incorporado proyectos preexistentes que no responden necesariamente a una lógica regional. Ejemplos: el proyecto “Acceso nororiental al Río Amazonas” y “Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca de la Plata” . Aún y cuando haya que sacrificar la cantidad de acciones, se precisa de una agenda que incluya proyectos que expresen la convergencia de actores públicos, privados y de las propias sociedades, con una adecuada medición de impactos sobre el desarrollo económico, productivo y la integración entre estos países. Esto se debe a que con la investigación se comprobó que existe una intervención de los gobiernos algo preponderante, lo cual deja a un lado la convergencia de sectores y propicia que existan sesgos ideológicos que en la práctica han demostrado escasa factibilidad y han comprometido el avance de la integración en infraestructura. Además, la ausencia de consultas sociales sobre la conveniencia y viabilidad ecológica de las acciones ha puesto en juego el progreso de las obras, así como la credibilidad del Consejo.

Se constata aún la primacía de los intereses nacionales sobre el conjunto de las voluntades y los propósitos comunes en favor de la integración. Por tal motivo, se sugiere el análisis y discusión interinstitucional para la conformación de una cartera suramericana de inversiones donde se diversifiquen los fondos de inversión y la zona geográfica de los proyectos en correspondencia con las verdaderas necesidades y los resultados de una evaluación previa de factibilidad de las acciones. El análisis de la propuesta pudiera tomar en consideración los siguientes presupuestos:

- Desarrollo de una metodología de definición y aprobación de los proyectos.
- Identificación de las posibles fuentes de financiamiento.
- Definición de los procesos de aprobación que deben abarcar desde los consejos sectoriales hasta las cumbres presidenciales.
- Convocatoria a foro de presentación de la cartera ante posibles financistas ya sean de la región o extrarregionales.

Se plantea la necesidad de construir un concepto de financiamiento (nacional, regional y extra-regional) para los proyectos, ya que al respecto no han existido acuerdos, ni estrategias sólidas, lo cual ha propiciado que se refuerce la dependencia de la región con financistas externos o se creen vulnerabilidades ante la recesión económica de empresas financieras, como sucedió con el banco brasileño. Por su importancia para avanzar en la integración en infraestructura, el tema debe incluirse en la agenda de Cosiplan y ponerse a su vez en consideración de las diferentes instancias de Unasur, incluyendo las cumbres presidenciales.

Sobre la base de una Agenda para la integración en infraestructura se podrá trabajar en una Cartera de Proyectos con reuniones bianuales, con representantes de los Estados suramericanos y actores extra-regionales que puedan tener interés en tales proyectos. Así se alcanzaría una supervisión más sistemática y viable para avanzar en este ámbito, ya que con el estudio se demostró que durante la implementación de las obras existen atrasos, pues los países o actores involucrados no asumen la responsabilidad requerida, sin que ante estos inconvenientes se tomen decisiones de transformación para garantizar el avance de los proyectos. Con los encuentros se podrían designar nuevos involucrados, en correspondencia con el interés y el alcance territorial de las acciones.

Ecuador no cuenta con una estrategia nacional frente a Cosiplan. De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación la agenda país frente a dicha instancia se define a través del interés integracionista establecido en la Constitución y tras la búsqueda de un reconocimiento regional. Considerando el potencial contenido en Cosiplan, el país deberá contemplar la constitución de un comité interinstitucional, donde participen la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; así como los Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda, Industrias y Productividad, Hidrocarburos, y Transporte y Obras Públicas, para coordinar y planificar las acciones que realmente promoverían su desarrollo en este ámbito o a través de él, sin generar pugnas con otros países de la región.

Bibliografía

- Acuerdo de Cartagena. (1969). *Acuerdo de Integración Subregional Andino*. Colombia: CAN.
- Adler, Emanuel. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in Politics", en *European Journal of International Relations*, Vol. 3, N° 3. *European Journal of International Relations*, 23-45.
- Adler, Emanuel, & Hass, Peter. (2009). Las Comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 2-15.
- ALADI. (2 de agosto de 2017). *Acerca de ALADI*. Obtenido de <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>
- ALBA. (1 de agosto de 2017). *Historia, principios*. Obtenido de <http://albatcp.org/content/principios-fundamentales-del-alba>
- Arroyave, Mario. (2012). La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República*. Quito: Jurídica.
- Badie, Bertrand, y Smouts, Mane-Claude. (1999). *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. París: Presses de Sciences Po y Dalloz.
- Bartesaghi, Ignacio. (2014). El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias? *Revista Digital Mundo Asia Pacífico* , 3(1).
- BID/INTAL. (2013). *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Bogado, Laura. (2010). *Los Proyectos de Infraestructura Física en la agenda del MERCOSUR*. Centro de Estudios Suramericanos.
- CAN. (2011). *Acta XXXII. Reunión ordinaria del Comité Andino de Autoridades del Turismo*. Santa Cruz: CAN.
- Carrión, Francisco. (2013). Unasur: simple retórica o regionalismo efectivo; fortalezas y debilidades. *Análisis*, 3-13.
- Castro, Lourdes. (2010). *Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas*. Barcelona: CIDOB.
- CELAC. (2011). *Declaración de Caracas*. Caracas: CELAC.

- CELAC. (2017). *V Cumbre de la CELAC*. Quito: CELAC.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2010). *Manifiesto de Prebisch*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerdas, Gerardo. (2015). *Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA/COSIPLAN*. La Paz: Coalición Regional.
- Cervo, Amado. (2013). "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Política Internacional*, 5-25.
- Cienfuegos, Manuel, & Sanahuja, José Antonio. (Edits.). (2011). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Cipoletta, Georgina. (2015). *Financiamiento de la infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Closa, Carlos. (1994). Teorías sobre la integración europea. *Revista de Estudios políticos*(85), 339-364.
- Comunicado de Brasilia. (2000). Brasilia: Primera Reunión de Presidentes Suramericanos.
- Cosiplan. (20 de agosto de 2009). *Estatuto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*. Quito: Unasur. Obtenido de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=119&menuItemId=134>
- Cosiplan. (2012). *Agenda de Proyectos de Integración: Informe de avances*. Lima-Perú: III Reunión Ordinaria del COSIPLAN.
- Cosiplan. (2012). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. Unasur.
- Cosiplan. (2014). *Acciones de infraestructura y conectividad*. Quito: UNASUR.
- Cosiplan. (2014). *Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito*. Obtenido de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=52
- Cosiplan. (2015). *Corredor ferroviario bioceánico de integración (Tramo Boliviano)*. Obtenido de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1351
- Cosiplan. (2016). *Agenda de Proyectos Prioritarios*. Caracas-Venezuela: Cosiplan.
- Cosiplan. (20 de agosto de 2017). *Responsabilidad Social y Ambiental*. Obtenido de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=129>

- Cosiplan. (2017). *Videoconferencia de Actualización de los Proyectos de la Cartera y de la API del Eje Andino*. Cosiplan.
- Cosiplan-IIRSA. (2016). *Informe de actividades 2016*. Quito: Cosiplan-IIRSA.
- CRIES. (2009). *La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*. CRIES.
- Cruz, Sebastian. (2016). Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos. *Perspectivas de políticas públicas*, 93-119.
- Declaración de Buenos Aires. (2010). *UNASUR*. Buenos Aires: UNASUR.
- De Geus, Alex. (2011). *Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión Sudamericana?* Madrid: Universidad Complutense.
- De Lisio, Antonio. (2013). *La IIRSA o la Integración Física Suramericana como dilema ecosociopolítico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Deustch, Karl. (1994). *Análisis de las relaciones internacionales*. Ciudad de México: Gernika.
- Deutsch, Karl. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl. (1966). Integration and Arms Control in the European Political Environment: A Summary Report. *American Political Science Review*, 60(2), 354-365.
- Deutsch, Karl. (1966). *Nationalism and Social Communication*. Nueva York: Free Press.
- Díaz, Pablo. (2013). *Avances y retrocesos de la integración regional en Latinoamérica*. Buenos Aires: UAI.
- Dinatale, M. (13 de diciembre de 2017). *El Gobierno evalúa retirar a la Argentina de la Unasur*. Obtenido de <https://www.infobae.com/politica/2017/12/13/el-gobierno-evalua-retirar-a-la-argentina-de-la-unasur/>
- Domínguez, Jorge. (2014). *La brecha en el desarrollo entre Estados Unidos y América Latina desde la segunda mitad del S. XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica del Argentina.
- Donnelly, Jack. (2000). En *Realism and International Relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. (1981). Theories of International Integration, Regionalism, and Alliance Cohesion. En *Contending Theories of International*

- Relations. A Comprehensive Survey* (págs. 417-467). New York, USA: Harper & Row, Publishers.
- Doyle, Michael. (1983). Kanr's Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Aftairs*, 205-235.
- Durán, Sara. (2013). *Brasil, Ecuador y la Manta-Manaos: escenarios a considerar para un auténtica integración*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- El Economista. (15 de diciembre de 2016). China extiende su influencia en América Latina. Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2016/12/15/china-extiende-su-influencia-america-latina>
- El Telégrafo. (2017). *Odebrecht hiló una red de sobornos en América Latina*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/odebrecht-hilo-una-red-de-sobornos-en-america-latina>
- El Universo. (25 de julio de 2017). A coordinador de Unasur le preocupa la falta de Secretario General. *El Universo*, pág. file:///C:/Users/Geraldine/Desktop/ANABEL/Byron/Guia%20de%20presentacion%20de%20TT.docx.pdf.
- Grien, Raúl. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Groner, Carlos. (2016). *Del IIRSA al COSIPLAN: Una Óptica Socio-Ambiental*. Quito-Ecuador: Flacso.
- Haas, Ernst. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.
- Haas, Ernst. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst. (1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, págs. 323-325.
- Haas, Ernst. (1985). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of CommonMarket Studies*, 5(4), 315-343.
- Haas, Ernst, & Schmitter, Philippe. (1966). *Economics and Differential Patterns ' of Political Integration: Projections about Unity in Latin America I.nternational Organization*. Nueva York: Doubleday.

- Hernández, Luis. (2005). El rol de la Organización de Estados Americanos en el ámbito regional y subregional. *Escenarios de actualidad*, 220-236.
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, & Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación* (5 ed.). México D.F.: McGRAW-HILL/Interamericana Editores S.A.
- Hettne, Björn. (1997). *The Double Movement: global market versus regionalism*. Great Britain: United Nations University Press.
- Hoffman, Stanley. (1989). *Existe un orden internacional?*.
- Hoffmann, Stanley. (1966). Obsolete or Obsolete. *Daedalus*, 95.
- Hoffmann, Stanley. (1980). Reflections on the nation-state in Western Europe today. *Journal of Common Market Studies*, 18(4).
- Hurrell, Andrew. (1996). *Regionalismo en las Américas*. México: FCE.
- IIRSA. (2000). *Comunicado de Brasilia*. Brasilia: IIRSA.
- IIRSA. (2013). *Interconexión fronteriza Colombia-Ecuador*. Obtenido de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=5
- IIRSA. (2017). *Construcción de la Vía de Evitamiento de Tumbes*. Obtenido de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1443
- IIRSA. (2 de septiembre de 2017). *Ejes de Integración y Desarrollo*. Obtenido de <http://www.iirsa.org/infographic>
- Jarrín, Sofía. (2015). *Apuntes críticos sobre la integración en infraestructura suramericana*. La Paz, Bolivia: Coalición Regional.
- Jiménez, Rodrigo. (2014). La Unión de Naciones Suramericanas: equilibrio entre integración, soberanía y autonomía externa. *Línea Sur*, 105-118.
- Justa, Alberto. (2014). Autonomía, desarrollo e integración. *Amersur*.
- Kacowicz, Arie. (1998). *Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?* Indiana: University of Notre Dame.
- Kaplan, Marcos. (1999). *Crisis y perspectivas de la Integración*. México: DESLINDE.
- Keohane Robert y Nye, Joseph. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert. (1986). Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à Interdependência Assimétrica. *O Futuro do Brasil*, 165-191.

- Killeen, Timothy. (2017). *Los impactos ambientales de IIRSA: un análisis de sus últimos 10 años de ejecución*. Obtenido de Mongabay: <https://es.mongabay.com/2017/01/iirsa-deforestacion-contaminacion/>
- Kuczynski, Pablo, y Williamson, John. (Edits.). (2003). *Pedro Pablo Kuczynski, "Explicando el contexto", en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas: Lima.
- Kuwayama, Masashige. (1999). *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: A Survey of the Literature*. Santiago de Chile. División Comercio Internacional.
- La Razón. (2015). Corredor Ferroviario Bioceánico Central' que unirá Sudamérica. *La Razón*, pág. 1.
- LEMTO. (2016: 1). *Composición social de los ejes de integración en Infraestructura*. Obtenido de <http://www.lemto.uff.br/>
- Lerman, Armando. (2002). *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. México: UAM.
- Linares, Rosalba, y Guerrero, Edith. (2008). La iniciativa ALBA en la integración regional. *Geoenseñanza*, 13(2), 217-230.
- Llenderozas, Elsa. (2015). UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. *Pensamiento propio*, 195-214.
- Long, Guillaume. (2010). Ecuador entre UNASUR y el ALBA. *La tendencia. Revista de Análisis Político*, 138-142.
- Malamud, Andrés. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración. *Norteamérica*, 6(2).
- Mariño, Jorge. (1999). *La Supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Madrid: Mave Editor.
- Mariscal, Nicolás. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Tecnos: Madrid.
- Martínez, Paola. (2013). *Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración?* Buenos Aires: CLACSO .
- Martínez, Rubí, y Soto, Ernesto. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*(37).
- Mejía, Leonardo. (2012). *Geopolítica de la Integración Subregional*. Bogotá: La Huella.
- Mercosur. (1991). *Tratado de Asunción*. Asunción: Mercosur.

- MERCOSUR. (1992). *Acta Constitutiva del Estatuto General*. Montevideo: Mercado Común del Sur.
- Mercosur. (2005). *XXXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur*. Asunción: Mercosur.
- Mitrany, David. (1933). *The progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- Mitrany, David. (1945). Problems in International Administration. *A Working Peace System*.
- Mitrany, David. (1962). The prospects of integration: federal or functional. *Journal of Common Market Studies*, 4.
- Mitrany, David. (1980). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Mittelman, James. (1996). Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalization”. *Global Governance*, 2(2), 189-213.
- Molina, Silvia. (2010). *Corredor Norte. Nación integrada o país de tránsito*. Bolivia: FOBOMADE.
- Molina, Silvia. (2015). *De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades*. La Paz: Coalición Regional.
- Morales, Daniel, Ponce, A y Rocha, Alberto. (2004). *La integración sudamericana: El proceso de convergencia del Mercosur y la can a través del ALCSA*. Bogotá.
- Morales, M. (2007). Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 3(6), 65-80.
- Morales, María. (2013). Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *CONfines*, 12-23.
- Morgenfeld, Leandro. (2017). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Realidad Económica*, 1-14.
- Morgenthau, Hans. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires.
- Morgenthau, Hans. (2006). *Politics among nations*. New York: McGraw- Hill.

- Mundomarítimo. (2016: 1). *Corredor férreo bioceánico "sería un verdadero tren fantasma para Bolivia"*. Obtenido de <http://www.mundomaritimo.cl/noticias/corredor-ferreo-bioceanico-seria-un-verdadero-tren-fantasma-para-bolivia>
- Nelsen, Brent y Stubb, Alexander. (Edits.). (1994). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder: Lynne Rienner.
- OEA. (2 de agosto de 2017). *Nuestra Historia*. Obtenido de http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp
- Ovando, Cristian, y Aranda, Gilberto. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Pensamiento político*, 719-742.
- Oyarzún, Lorena. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 95 -113.
- Pastrana, Eduardo, & Gehring, Hubert. (Edits.). (2014). *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Peña, Félix. (2008). *¿En qué se diferenciaría UNASUR de un Mercosur ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente*. Newsletter.
- Peña, Félix. (2009). ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, 219.
- Peña, Félix. (2010). *Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica*. Barcelona: CIDOB.
- Pereyra, Gisela. (2013). La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño. *Temas y Debates*, 21-34.
- Pipitone, Ugo. (1996). *Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial*. México: CIDE.
- Prebisch, Raúl. (1950). *Manifiesto de La Habana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quitral, Máximo. (2014). La política exterior de Evo Morales. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*(21).
- Rascovan, Alejandro. (2016). La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN. *Relaciones Internacionales*, 1-22.

- Regueiro, Lourde, y Barzaga, Mayra. (2012). *UNASUR: proceso y propuesta*. Quito: FEDAEPS.
- Resico, Marcelo. (2010). *Procesos de integración en Latinoamérica*. CAPA.
- Reyes, Milton y Chun, Po. (2017). *Las Relaciones China-Ecuador dentro del contexto latinoamericano en el siglo XXI*. Quito, IAEN.
- Rodríguez, Pedro. (2012). El regionalismo en el marco de las relaciones internacionales del S XXI. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 34.
- Roufogalis, Octavia. (2012). *Análisis de las limitaciones de la Comunidad Andina ante el acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- RT. (21 de noviembre de 2015). China a la conquista de Latinoamérica. Obtenido de <https://actualidad.rt.com/actualidad/192245-china-inversiones-proyectos-america-latina>
- Salomón, Mónica. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI. *Revista electrónica de Relaciones Internacionales*, 7-52.
- Salomón, Mónica. (2009). La PESC y las teorías de la integración Europea. *Revista Cidob D'afers Internacionals*(45-46), 197-221.
- Samper, Ernesto. (2017). *Discurso de Rendición de Cuentas del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano: "Volver a lo Nuestro"*. Quito: Unasur.
- Sanahuja, José. (2007). *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Sanahuja, José. (2010). *La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal*. Barcelona: CIDOB.
- Secretaría del CCT IIRSA. (2011). *IIRSA: Diez años después, sus logros y desafíos*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Sent, Esther. (2007). Some like it cold: Thomas Schelling as a Cold Warrior. *Journal of Economic Methodology*, 14(4), 455-471.
- Simonit, Silvia. (2010). *Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas*. Barcelona: CIDOB.

- Tamossinio, Luciano. (1989). *El marco de análisis de la política exterior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Taylor, Paul, y Groom, Arthur. (1975). *Functionalism and International Relations*. Nueva York: Crane, Russak.
- Terra. (27 de abril de 2017). *Paraguay pide a Unasur que deje "tinte ideológico" y cumpla sus compromisos*. Obtenido de Terra: <https://www.terra.com.ar/noticias/mundo/latinoamerica/paraguay-pide-a-unasur-que-deje-tinte-ideologico-y-cumpla-sus-compromisos,3f259afdc28c8a828e76c8db09c97145yzc2heed.html>
- Todaro, Michael. (2011). *Economía para el mundo desarrollado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, Miguel. (2012). Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. *Revista de Relaciones Internacionales*(39).
- Torres, Vanessa. (2016). *El limitado y nocivo concepto de integración regional en Suramérica desde la perspectiva del IIRSA*. La Paz, Bolivia: Coalición Regional.
- UIC. (2016). *Corredor Ferroviario Bioceánico*. Brasilia: Unión Internacional de Ferrocarriles.
- Unasur. (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito: Dirección de Comunicación y Relaciones Institucionales de la Secretaría General de UNASUR.
- Unasur. (2012). *Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur*. Lima, Perú: UNASUR.
- Unasur. (30 de noviembre de 2012). *Documentos normativos*. Obtenido de UNASUR: <http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>
- Unasur. (2014). *Memorias Seminario Internacional integración y convergencia en América del Sur*. Guayaquil: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Unasur. (2017). *Informe sobre Consultoría de apoyo de la Secretaría General a los ocho proyectos multilaterales API-COSIPLAN*. Quito: Unasur.
- Unasur. (10 de julio de 2017). *Países de la región analizarán las prioridades en infraestructura para la integración*. Obtenido de <http://www.unasursg.org/es/node/1159>

- Unasur. (10 de julio de 2017). *Países de la región analizarán las prioridades en infraestructura para la integración*. Obtenido de <http://www.unasursg.org/es/node/1159>
- Vargas, Mónica. (2011). *Represas del Río Madera: la resistencia desde el Ecologismo de los Pobres*. “9ª Romaria Da Terra e Das Águas de Rondônia”. Alba sud.
- Vieira, Edgar. (2005). Evolución de las teorías de la integración en el contexto de las relaciones internacionales. *Papel Político*(18), 235-290.
- Vieira, Edgar. (2013). Regiones e infraestructura en la integración suramericana. *Si somos americanos*, 13(2).
- Viotti, Paul y Kauppi, Mark. (1998). *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. United States: Longman Publishers.
- Wohlforth, William. (2008). *Realism and Foreign Policy*. New York: Cornell Wohlforth.
- Zerpa, Sadcidi. (2010). América Latina y el Caribe: ALBA ¿una nueva forma de integración regional? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 10.
- Zibechi, Raúl. (2015). Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. *Rebelión*, 2(5), 1-6.